



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**EL DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO:  
DE LA POLÍTICA SOCIAL A LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA  
POBREZA.**

**PROPUESTAS PARA UN NUEVO ENFOQUE.**

**TESIS  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**PRESENTA**

**BERTHA LILIANA ONOFRE GONZÁLEZ**

**DIRECTOR DE TESIS**

**MANUEL QUIJANO TORRES**



**MÉXICO, DF,**

**2012**



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.

**El Desarrollo Social en México:  
De la Política Social a los Programas de Combate a la Pobreza.**

**Propuestas para un nuevo enfoque.**

**Introducción**

**Capítulo I**

**El Estado y la Política Social. Aproximaciones Teóricas.**

- 1.1. Estado, Gobierno y Administración Pública
  - 1.1.1. El Estado
  - 1.1.2. El Gobierno
  - 1.1.3. La Administración Pública
  
- 1.2. El combate a la pobreza por parte del Estado
  - 1.2.1. La Responsabilidad Social del Estado ante el Capitalismo
  - 1.2.2. El Fin Social del Estado
  - 1.2.3. La Necesidad de la Intervención del Estado
  - 1.2.4. La Legalización del Bienestar Social
  - 1.2.5. Definiciones y divisiones de la pobreza.
  - 1.2.6. Las primeras acciones del Estado contra la pobreza.
  
- 1.3. La Política Social
  - 1.3.1. Antecedentes
  - 1.3.2. La Política Social moderna.
  - 1.3.3. El anhelo de Justicia Social.

**CAPÍTULO II**

**La Política Social y el Combate a la Pobreza en México.**

- 2.1. La Política Social en México
  - 2.1.1. PIDER
  - 2.1.2. COPLAMAR
  - 2.1.3. SAM
  
- 2.2. México y la Transición hacia los Programas de Combate a la Pobreza.

**CAPÍTULO III**

**Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1988-1994)**

- 3.1. Panorama económico, político y social de 1988
  
- 3.2. El liberalismo Social como Propuesta
  
- 3.3. Planteamiento del PRONASOL

3.4. Actividades

3.5. Financiamiento

3.6. Apreciaciones

3.6.1. Sobre el Diseño

3.6.2. Sobre la Descentralización y la Participación Comunitaria

3.6.3. Sobre el bombardeo mediático y los fines políticos

3.7. Algunos Resultados

3.8. Consideraciones

## **Capítulo IV**

### **El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA -Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**

4.1 El ProgresA

4.1.1 Panorama económico, político y social de 1994 a 1997.

4.1.2 Planteamiento del PROGRESA

4.1.3 Características Principales

4.1.4 Financiamiento

4.1.5 Participación de los Órdenes de Gobierno

4.1.6 Participación Comunitaria

4.2 Continuidad y Transición. Del ProgresA al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

4.2.1 Oportunidades en el Sexenio de Felipe Calderón

4.3 Apreciaciones

4.3.1 Sobre el Diseño

4.3.2 Sobre el comparativo con Pronasol

4.3.3 Sobre la Focalización

4.3.4 Sobre la Descentralización

4.3.5 Sobre la Participación Comunitaria y de la Mujer

4.3.6 Sobre la Coordinación Interinstitucional y la Articulación Programática

4.4 Algunos Resultados

4.4.1 Educación

4.4.2 Salud

4.4.3 Alimentación

4.4.4 Superación de la Pobreza

4.5 Consideraciones

## **Capítulo V**

### **Los Saldos. Resultados de las acciones de Combate a la Pobreza en México.**

5.1. El Combate a la Pobreza en Cifras

5.2. La Medición Oficial de la Pobreza

5.3. Reflexiones Finales. ¿Qué hacer contra la Pobreza?

### **Conclusiones. Hacia un nuevo Enfoque.**

**Anexo I. Aspectos Técnicos del Programa Nacional de Solidaridad.**

**Anexo II. Aspectos Técnicos del Programa de Educación, Salud y Alimentación.**

**Anexo III. Aspectos Técnicos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en la actualidad.**

### **Bibliografía.**

## DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

\*

Durante 16 años de mi vida, tuve a la vida más hermosa del mundo, por ello dedico este trabajo en primera instancia a mis maravillosos padres **Bertha Alicia González Galindo** y **Virgilio Onofre Ortiz**, y a mi hermana **Claudia Angélica Onofre González** quien hoy en día es mi más valioso tesoro. Gracias por todo tu amor y educación mamá y gracias por todos tus consejos y debates papá; gracias por tu compañía y cariño Kit.

Especial mención merecen mis abuelos, José González Villarreal, Juana Galindo Garza, Amparo Ortiz García y Catalino Onofre Espinoza, pues ellos son el más claro ejemplo del “éxito” de la Política Social mexicana y de los grandes beneficios que en algún tiempo trajo consigo la migración campo-ciudad. Mis abues desde Nueva Rosita, Coahuila y desde San Juan Teposcolula, Oaxaca llegaron al Distrito Federal con la esperanza de una vida mejor y lo lograron; muchos de sus hijos estudiaron en la UNAM y hoy una de sus nietas se titula, espero que estén orgullosos de mi.

También dedico este trabajo a mis hermanitos Gus y Ana pues la inocencia que sus rostros reflejan son el ejemplo claro del amor que existe en el mundo; de igual manera agradezco a toda mi familia, en especial a Ale, Elvia, Mony, Cecy, Adriana, Yvonn, Luis, Omar, Rodrigo, Juan, Dany, Diana, Hugo, Tía Lupita, Tío Juan, Tío Tony, Sergio, Marcos, Luis Antonio y Tío Chucho por su comprensión y cariño; y a los que se nos adelantaron en el camino, Nara, Isabel, Ernestina, Rubén y Cristián.

Por otra parte, me significa un gran honor agradecer a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por todas y cada una de sus enseñanzas; de igual modo, agradezco profundamente a mi maestro y amigo Manuel Quijano Torres, por lo mucho que me ha enseñado y ayudado y por todas las charlas filosóficas sobre las venturas y desventuras de la vida; agradezco también a los excelentes profesores con los que tuve la oportunidad de aprender y que hoy en día son un ejemplo para mí: Ricardo Uvalle Berrones, Rafael Martínez Puon y Miguel Ángel Márquez Zárate; y por último agradezco la ayuda y las valiosas aportaciones de mi sínodo integrado por Gabriel Valenzuela, Yolanda Ávila, Rina Aguilera y Ulises Corona y sirvan estas líneas para refrendar mi compromiso con la sociedad.

\*\*

“I choose not to choose, I choose something else”  
Renton – Trainspotting

Alguna vez me dijeron que los amigos no eran para siempre, que se van, que se olvidan y que te olvidan, pero son ellos quienes en estos años han constituido mi verdadera familia y quienes han podido ver de manera auténtica todo lo que me conforma. A Anabel Granados, Angélica Méndez, Marisol Vázquez, Gabriel Cervantes, Omar Torres, Juan Carlos Nava, Carlos Rosas, Ricardo Ramírez, Reyna García, Saúl Ballinas, José Luis Rodríguez, Saraf García, Luis Montelongo, Diana Mendoza, Giovana Soto, Juan Carlos Medellín,

Diana Cisneros, Lourdes Avilés, Alberto Zamudio y Karolina Cruz, gracias por todo su apoyo y por los inagotables momentos de risas y diversión.

Agradezco también y de manera especial a Ulises Ortega por su valiosa ayuda para la realización de este trabajo, pero sobretodo por creer como yo, que lo que envejece es el cuerpo pero nunca el espíritu. Ambos sabemos también que el mundo puede y debe cambiar.

\*\*\*

¿Y ahora que? ¿Qué nos queda?  
Elección, reelección, para mi es la misma vida  
Bersuit

Por último, tengo la obligación de dedicar esta Tesis al señor Albañil, que el 10 de febrero de 2010 en la pulquería “El Triunfo”, después de un apasionado debate acerca de cómo cambiar al mundo (sostenido con Ulises) se acercó para decirme de la manera más humilde, respetuosa y con ojos llenos de admiración “Señorita, usted sí sabe de política”. Señor Albañil, no me sirve de nada “saber” si lo que estudié no lo puede ayudar.

No hace mucho vi a un anciano recoger la herramienta que empeñó en el Monte de Piedad cuando ya no podía ni sostenerse en pie y recordé a otro anciano q frente a mi comenzó a llorar porque cerraron el periódico donde trabajaba, hoy lo veo en los cruceros vehiculares vendiendo chicles. También he visto a niños trabajar en el metro, ya muy noche, y pienso en que yo a su edad y a esas horas estaría cenando cereal. Veo a mis amigos titulados que no encuentran un buen empleo, veo a mi padre sufriendo por los gastos familiares, veo a las personas trabajando y trabajando sin que eso les alcance para vivir y veo a una sociedad cansada y empobrecida monetaria, cultural, social y moralmente. ¿Acaso no es nuestra obligación como científicos sociales o como profesionistas cambiar esta realidad?

\*\*\*\*

Como comentario final, he de reconocer que en ocasiones despierto esperando seguir en un sueño, en donde nada haya pasado y todo siga como antes, ahí en esos años donde todo fue felicidad y mi espíritu permanecía amando, admirando y creyendo en la base de la organización social; pero todo hecho tiene significado y valor; me inspiraron alguna vez las palabras de Stefan Zweig en el célebre Fouché, pues es cierto, “únicamente la desgracia da mirada profunda y extensa para la realidad del mundo”, y vaya que así fue, pero no es mi objetivo fijar una postura sobre la naturaleza del hombre, sino simplemente aceptar que piensa y luego existe. Sin embargo, el empirismo me demostró cuánta razón tenía Hobbes al afirmar que “el hombre es el lobo del hombre” y por ende, aprovecho el espacio q me brinda mi Tesis, para agradecer a todos los que lo hicieron más difícil (y que aparecen cuando ya no hay crisis) pues sin su espalda frente a mi, seguiría creyendo en la Institución caduca a la que ya hice referencia. Sigán hablando, yo seguiré brillando y viendo las cosas como son y no como dicen, pues no cabe duda que ustedes prefirieron ver el árbol que el bosque y que a quien yo mas admiraba prefiere quedarse en la caverna platónica, ahí en la vida mediocre alejada de la verdad.

## Introducción

A lo largo del tiempo, los Estados han implementado serios esfuerzos y numerosas estrategias para el fortalecimiento del Desarrollo Social; a principios del Siglo XX, el Estado Benefactor creó y utilizó a la Política Social como instrumento de desarrollo y también como elemento clave para el bienestar. No obstante, a mediados de la década de los 80 el mundo comenzó a sufrir grandes transformaciones económicas que derivaron, entre otras cosas, en una drástica reducción de la intervención del Estado en la economía, instaurándose así el modelo neoliberal; bajo ese escenario, la estrategia de Política Social seguida hasta entonces -caracterizada por una fuerte injerencia por parte del Estado en la economía, acompañado de un prominente gasto social- no tenía cabida.

Bajo el modelo neoliberal, los Estados tendrían responsabilidades sociales únicamente con los menos favorecidos, pues se confiaba en la premisa de que una mejora económica traería como consecuencia un aumento de bienestar social y que, eventualmente, los niveles de pobreza, desigualdad y marginación se reducirían. De ese modo, el enfoque de desarrollo social se transformó hasta generar estrategias de superación de la pobreza focalizadas y específicas surgiendo entonces los Programas de Combate a la Pobreza.

En el terreno nacional, durante el Siglo XX, México implementó una Política Social *sui generis* la cual adoleció de una estrategia integral de desarrollo social. Posteriormente y con el advenimiento de las reformas neoliberales, nuestro país transitó hacia un modelo de combate a la pobreza focalizado y exclusivo de las familias y cuyos resultados han evidenciado su fracaso.

Pese a que Oportunidades es en la actualidad el Programa de Combate a la Pobreza mas importante en México y una de las estrategias mejor evaluadas a nivel internacional, la última medición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) reveló que de 2008 a 2010 la pobreza aumentó de 44.2% a 46.2%, afectando a 52 millones de personas, es decir casi



la mitad de la población. Además de lo anterior, en ese mismo periodo, el ingreso real de los hogares se redujo, especialmente en las zonas urbanas.<sup>1</sup>

Los datos anteriores nos dan muestra que *de continuar con los mecanismos de desarrollo social implementados en el marco de la economía de mercado no se logrará superar la pobreza, la marginación y la desigualdad social, por el contrario irán en aumento generando grandes costos políticos, sociales y económicos.*

La premisa expuesta arriba, es la hipótesis central de este trabajo pues partimos del hecho de que sin duda, algo hicimos y estamos haciendo mal para tener los índices de pobreza mencionados, por lo que resulta necesario generar alternativas de Desarrollo Social para saber qué enfoque es el que mayores impactos positivos ha tenido.

Además, es necesario considerar que existe entre la población un desconocimiento general sobre las características específicas de los Programas de Combate a la Pobreza, así como de los Modelos de Desarrollo Social implementados en México. A menudo se tiene la falsa idea de que se ha seguido la misma estrategia con diferente nombre o que simplemente los Gobiernos no han hecho nada contra la pobreza lo cual es absolutamente falso.

Por lo anterior, consideramos necesaria la discusión y el estudio de los modelos y estrategias de desarrollo seguidas por nuestro país para poder generar propuestas y enfoques que contribuyan a su erradicación en el seno de la Administración Pública, pues recordemos que “en política y administración, cuando la obra parece concluida, hay que volver a empezar de nuevo: nunca esta terminada la organización del Estado”<sup>2</sup>. En ese sentido, es necesario contestar las preguntas ¿Qué hace y que ha hecho el Estado, a través de su Administración Pública, para combatir la Pobreza?, ¿Cómo han respondido las instituciones de la

---

<sup>1</sup> CONEVAL, Comunicado de Prensa No. 007, 29 de Julio de 2011 , en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

<sup>2</sup> Guerrero Orozco, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, México, 1989, p. 47

Administración Pública ante los problemas de pobreza, desarrollo y marginación? y ¿Cuál es el impacto de la ideología neoliberal implementada a mediados de los 80 para la superación de la pobreza y la desigualdad?

El tema de la pobreza y el desarrollo no es exclusivo de los economistas, pues como Administradores Públicos, tenemos la responsabilidad de generar teorías, acciones y propuestas de solución a este problema.

Vivir en condiciones de pobreza, marginación y desigualdad ofende, degrada, mata, causa dolor, penurias e injusticias tanto a los que la padecen como a los que la observan por lo que es un hecho: el fortalecimiento del desarrollo social es una tarea urgente para las Administraciones Públicas, pues es esa situación de carencias y derechos sociales incumplidos, la que impide, en gran medida, el desarrollo de las Naciones.

## Capítulo I

### El Estado y la Política Social. Aproximaciones Teóricas.

#### 1.1. Estado, Gobierno y Administración Pública

##### 1.1.1. El Estado

En términos teóricos, un Estado nace cuando un conjunto de personas se organiza soberana y políticamente en un territorio determinado, creando para sí, Instituciones con el objetivo de garantizar a través de ellas, una vida feliz lejos de cualquier tipo de peligro. Por lo anterior, podemos concebir al Estado como la organización política de la sociedad en aras del beneficio colectivo; no obstante, al ser producto de la creación humana, el Estado se encuentra en constante evolución y perfeccionamiento.

De ese modo el Estado moderno, es decir, como lo conocemos actualmente, tuvo como antecedentes distintos tipos de organización, sin embargo, partimos de la idea principal de que el Estado, como asociación humana, inicia por un instinto de cooperación, organización y salvaguarda de los intereses comunes, tal y como lo plantea Aristóteles.

Para Aristóteles, el Estado es una asociación de hombres con fines de beneficio común “puesto que los hombres cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno”<sup>3</sup>. Según el filósofo griego, el hombre es un ser político por naturaleza, un *zoon politikón*, que necesita vivir en sociedad y organizarse para satisfacer sus necesidades. En ese sentido, el Estado bajo la visión aristotélica es aquella organización humana que permitirá a los individuos no solo vivir, sino vivir bien.<sup>4</sup>

Es así como Aristóteles nos brinda una primera aproximación para la concepción del Estado como organización social y política de los hombres; por lo anterior, el origen de los Estados, nos remonta a las asociaciones y comunidades sedentarias que se unieron en busca de objetivos comunes y se

---

<sup>3</sup> Aristóteles, *La Política*, Colección Austral, México, 1997, p. 21

<sup>4</sup> *Ibid.*

complejizaron a partir del establecimiento de elementos y características propias, no obstante, determinar hasta que punto una comunidad establecida se considera Estado en los comienzos de la vida social no ha sido una tarea sencilla.

En ese sentido, podríamos considerar a las *polis* griegas y a las *civitas* romanas como las primeras formas de organización estatal cuya característica principal fue la participación y la concepción del ciudadano. De igual modo también se consideran al *imperium* -en donde el elemento central era el poder y la dominación- y a la *Land* -cuyo factor determinante fue el territorio- como antecedentes directos del concepto de Estado.<sup>5</sup>

Pese a la existencia de estas formas de organización, el concepto de “Estado” era inexistente, hasta que a principios del siglo XVI, Nicolás Maquiavelo en su obra “El Príncipe”, introduce el término en la literatura política:

“Todos los Estados y dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres, fueron o son Repúblicas o Principados”<sup>6</sup>

Así, todas las formas de organización humana que encontraron elementos comunes fueron definidas como Estado.

Los elementos comunes a los que hacemos referencia son:

- Población: Son los miembros del Estado. En el Estado, la población es un sujeto activo que contribuye a la formación de la voluntad general. Además, es en la población en quien recae la autoridad Estatal y por ende sus miembros son los sujetos del derecho.
- Territorio: Es el elemento que determina el área de acción e influencia del Estado, es decir, el espacio donde ejerce su poder y autoridad. Cuando las comunidades o asociaciones sedentarias se instalan en un territorio surge la necesidad de fijar un orden que permita establecer una organización.

---

<sup>5</sup> Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Grandes clásicos del Derecho Vol. II, Oxford University press México, 1999, p. 76

<sup>6</sup> Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Editorial Tomo, México, 2002, p. 21

- Gobierno: Es la dirección de la voluntad Estatal que procura el fin común mediante la ejecución de acciones organizadas.<sup>7</sup>
- Orden Jurídico: El asentamiento y la complejidad social exigió el establecimiento de un orden normativo que garantizará los derechos de las personas, mismos que a la par de la evolución del Estado, han ido diversificándose. Así surge la necesidad de establecer normas generales es decir, establecer una Ley del Estado: La Constitución, base legal que sustenta la organización Estatal y donde se encuentran plasmados los derechos y obligaciones del Gobierno y de los Ciudadanos. Así, la idea de vivir bien encuentra una base jurídica derivada de los usos y costumbres de la población.
- Soberanía: Es un principio de autosuficiencia, es decir, bastarse a sí mismo: “la oposición del poder del Estado a otros poderes”.<sup>8</sup> El concepto de soberanía guarda relación con el derecho internacional y el reconocimiento de los otros Estados para así poder cumplir libremente la voluntad Estatal pues “(...) toda forma de organización soberana, que no tiene sobre sí otra superior ha de ser concebida como Estado”<sup>9</sup>

Una vez establecidos estos elementos y con la llegada del liberalismo al mundo occidental en el siglo XIX, Max Weber consideró que, para poder subsistir y garantizar la felicidad de sus integrantes, el Estado debía de apoyarse de la coacción física legítima.<sup>10</sup> Así, el Estado consiente la libertad en la medida en que ese derecho, no transgreda la libertad de los demás, por ello, la intensidad de las acciones sociales e individuales se debía dar en la medida en que el Estado lo permitiera.

---

<sup>7</sup> Este elemento lo abordaremos con mayor profundidad en el siguiente apartado.

<sup>8</sup> Jellinek, *op. cit.*, p. 263

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 159

<sup>10</sup> Weber, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1984, p. 1056

Pese a lo autoritaria que pudiera parecer la apreciación de Weber, debemos entender que el autor no concebía al Estado como un ente represor ni como un mal necesario sino como la organización éticamente responsable de garantizar y promover, mediante la colaboración y coordinación de los sectores de la población, la libertad y la calidad de vida. Para Weber, “El Estado más perfecto es evidentemente aquel en que cada ciudadano, sea el que sea, puede, merced a las leyes, practicar lo mejor posible la virtud y asegurar mejor su felicidad.”<sup>11</sup>

De igual modo, el autor afirma que el Estado es autoridad y funciona en la medida en que los habitantes lo reconocen y por ello, el Estado debe cumplir con sus fines. El Estado existe para garantizar la calidad de vida de las personas, por lo que la fuerza y la coacción son uno de los tantos medios para lograrlo, mas no el fin del Estado.

De esa forma, el Estado moderno ha transitado a la idea de alcanzar el desarrollo y la conservación de la sociedad en condiciones que le permitan al individuo vivir bien. Así, el Estado como todo organizado, superior a cada elemento que lo compone, es la asociación política, jurídica, social, económica e institucional por excelencia de los hombres para el bien común.

Por otra parte, no debemos olvidar que “el Estado vive de su justificación”<sup>12</sup> y al ser una creación humana, es imperfecto y sufre desviaciones en su razón de ser puesto que el poder que encierra es ejercido por hombres. Por lo mismo, el Estado no es un ente bueno o malo, simplemente es y es necesario para los fines que mencionamos.

Así, el Estado adquiere su justificación en la medida en que los individuos lo reconocen como un ente positivo para la organización, la supervivencia y la continuidad de la civilización, por ende, actualmente, vivir en un Estado significa que su Gobierno, su Soberanía y su Marco Jurídico están obligados a garantizar a la sociedad seguridad en su calidad de vida.

---

<sup>11</sup> Ibid., p. 113

<sup>12</sup> Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, FCE, México, 1987, p. 235

Consecuentemente, el objetivo del Estado es garantizar protección, seguridad y certidumbre a sus habitantes asegurando su supervivencia por medio de la garantía de sus necesidades básicas.

### 1.1.2. El Gobierno

Desde el punto de vista moderno, el Gobierno es el elemento, representado por hombres, el cual concentra y detenta el poder para la conducción armónica del Estado en aras del bien común. No obstante, por sus características, el Gobierno se ha encontrado en constante reinvención.

Al concentrar el Poder y la Autoridad en manos de los hombres, ha sido proclive a caer en “perversiones” que han desviado su razón de ser; así, formas de Gobierno tales como la Tiranía, la Oligarquía o la Demagogia<sup>13</sup>, en términos aristotélicos, han atentado contra los fines naturales del Estado, pues, bajo esos modelos, el Gobierno no vela por el bien común.

Por lo anterior, y con la finalidad de encontrar la mejor forma de gobierno, Montesquieu en su obra “El Espíritu de las Leyes”, propuso la división del Poder en tres: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial:

“En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares.”<sup>14</sup>

La transformación del sistema económico hacia el capitalismo, trajo consigo el tránsito de los Estados hacia un orden político de corte democrático integrado por hombres libres sujetos a derechos y obligaciones. Con la democracia como forma de gobierno, los gobernantes pasaron a ser representantes de la soberanía popular electos vía electoral.

---

<sup>13</sup> Aristóteles, *op. cit.*

<sup>14</sup> Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Porrúa, Séptima Edición, México 1987, p. 104

Por lo anterior, en términos democráticos, el Gobierno es el elemento que se encarga de cumplir con los fines del Estado mediante la concentración y organización del poder, representando a la sociedad y dirigiendo su rumbo.

Así, el Gobierno desempeña actividades políticas, jurídicas y administrativas de:

1. Bienestar Social
2. Representación Política de los ciudadanos.
3. Regulación y conservación del orden jurídico que lo representa.<sup>15</sup>

Como podemos observar, los Gobiernos cumplen con fines sociales en primera instancia, pues recordemos que, el objetivo del Estado es el bien común y la preservación de la sociedad. Por lo anterior, el Estado requiere de la ejecución de sus objetivos por medio de Instituciones conducidas por un Gobierno.

### **1.1.3. La Administración Pública**

La Administración Pública es la fuerza encargada de ejecutar las decisiones gubernamentales con el objetivo de cumplir con los fines del Estado, así pues, “la administración pública es el Estado en actividad”<sup>16</sup> y son sus Instituciones las responsables de garantizar el bienestar de los ciudadanos.

Así, la Administración Pública es el conjunto de acciones sistemáticas que impulsa un Estado para llevar a cabo sus fines. “Mientras que el gobierno es la parte pasiva, la administración pública es la parte activa del Estado.”<sup>17</sup> Esta parte activa se compone de Instituciones y funcionarios que desempeñan un servicio público con beneficio social; en ese sentido, esa maquinaria gubernamental esta

---

<sup>15</sup> Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México, 1998, p.32

<sup>16</sup> Guerrero Orozco, *El Estado... op. cit.*, p. 42

<sup>17</sup> Sánchez González, *op. cit.*, p. 32



encargada de llevar a cabo las actividades que garantizan que el Estado se legitime ante la sociedad:

“La actividad del Estado es harto variada y de tal variedad nacen las diversas funciones del Estado. Tal diversidad crea al mismo tiempo una variedad de disciplinas que se especializan en cada función estatal, pero que conservan una unidad fundamental que les da el propio Estado, y por tanto, las disciplinas unidas de tal modo forman un todo que se denomina ciencia de la administración”<sup>18</sup>

De igual modo, el Gobierno se organiza y crea Secretarías de Estado para cumplir con sus funciones y asegurar el futuro de la sociedad:

“La administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad (...) la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases (...) es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar (...) la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general”<sup>19</sup>

Omar Guerrero, menciona que las funciones básicas de la administración de un Estado son:

- Asuntos del Exterior: Para garantizar la independencia y la soberanía del Estado.
- Defensa: La organización de un Ejército brinda la “posibilidad material de evitar la violación de la soberanía”<sup>20</sup>
- Hacienda: Defensa de la autonomía económica, contando con recursos materiales y financieros.

---

<sup>18</sup> Guerrero Orozco, *El Estado... op. cit.*, p. 42

<sup>19</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *El Gobierno en acción*, citado en Sánchez González, *op. cit.*, p. 34

<sup>20</sup> Guerrero Orozco, *El Estado... op. cit.*, p. 45

- Justicia: El Estado funge como juez imparcial “debido a que el individuo y las clases, por sus discordias y conflictos inconjurables, son incapaces de armonizarse por si mismos”<sup>21</sup>.
- Asuntos del Interior: Busca que “el individuo y las clases cooperen entre sí para conseguir que la sociedad desarrolle sus elementos constitutivos y con ello el Estado realice su propia vida”<sup>22</sup>

Con base en lo anterior, México estableció Secretarías de Estado, mismas que han ido diversificándose a lo largo del tiempo. Actualmente encontramos las siguientes:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>23</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 2011

Por otra parte, Omar Guerrero también clasifica las funciones de la Administración Pública en dos ramas:

- Administración Política ó del Estado: Compuesta por la policía administrativa, la administración económica y la fuerza armada.
- Administración Social por el Estado: Constituida por la Instrucción Pública, la Beneficencia Pública y las cuestiones sociales.<sup>24</sup>

La segunda clasificación nos muestra el carácter social de la Administración Pública y su clara intención de garantizar a los ciudadanos las condiciones sociales necesarias para su bienestar:

“La Administración Pública tiene una función esencial en la sociedad porque es una capacidad activa en pro de su desarrollo y preservación, lo que la administración debe asegurar pues su objeto es el bienestar social.”<sup>25</sup>

Bajo esa lógica, en la medida que la Administración Pública sea eficaz, es decir, responda de una manera adecuada a las demandas y necesidades sociales logrará garantizar la calidad de vida de la sociedad. Por lo anterior, consideramos que la función social de la Administración Pública debe ser fortalecida.

La evolución social y la evolución administrativa deben ir de la mano pues el adelanto de una sin la otra llevará al fracaso.

“La profunda reforma por la que atraviesan las sociedades latinoamericanas (México no es la excepción) les exige a sus administraciones públicas, de manera urgente, encontrar nuevas formas de análisis y comprensión de los problemas sociales con el propósito de evitar que las decisiones y las intervenciones que realicen provoquen efectos desfavorables sobre los habitantes de nuestros países.

---

<sup>24</sup> Guerrero Orozco, *El Estado y... op. cit.*, p. 46

<sup>25</sup> Guerrero Orozco, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, Oxford University Press, México, 2000, p.

Esto implica una transformación de los modelos y esquemas con los que hemos de trabajar y actuar (...)"<sup>26</sup>

El fin de la Administración Pública es entonces el bienestar social, hacer que la razón del Estado se cumpla contribuyendo a la felicidad de los hombres, así, la razón de ser de la Administración Pública es el hombre: "ocuparse de su conservación y contribuir a su ventura"<sup>27</sup>

## 1.2. El combate a la pobreza por parte del Estado

"Primum viviré, deinde philosophare"

Primero vivir, después filosofar.

Luis Alcalá Zamora y Guillermo Cabanellas

La globalización es un proceso que plantea la integración económica y fiscal de las naciones occidentales, sin embargo, los problemas sociales y distributivos de los países del tercer mundo, han dado señales de que las políticas de integración son un proceso difícil y con pocas probabilidades de gestarse sobretodo si se observa que la marginación, el desempleo y la pobreza han aumentado exponencialmente en los últimos años, causando estragos en la armonía social y poniendo en duda la capacidad de respuesta de los Gobiernos.

Crecimiento, Desarrollo y Progreso son conceptos diferenciados. En primera instancia, el Crecimiento se da en términos económico-contables dentro de una Nación; el Progreso corresponde a los avances tecnológicos y científicos a los que la humanidad tiene acceso; y el Desarrollo involucra ambos conceptos además del acceso y disfrute de todos los mínimos de bienestar, es decir el alcance de la plenitud humana en cuanto al desarrollo de todas sus capacidades y es un hecho que el desarrollo no está presente en la mayoría de las Naciones y que las desigualdades sociales se han agudizado más.

---

<sup>26</sup> Quijano Torres, Manuel, "La Revaloración y Prestigio de la Función Pública en la Democracia", en *Buen Gobierno y Función Pública: dos Reflexiones*, Serie Praxis 125, INAP, 2008, p. 28

<sup>27</sup> Guerrero Orozco, *Teoría Administrativa... op. cit.*, p. 42

Mientras el mundo progresa, la pobreza y la desigualdad social aumentan y es una realidad que las mayorías no tienen acceso a las nuevas tecnologías ni a los bienes básicos de supervivencia.

Así, para el año 2000:

\* Los activos combinados de las tres personas más ricas del mundo son superiores al Producto Nacional Bruto sumado de los 48 países menos adelantados;

\* Los activos de las 200 personas más ricas, son superiores al ingreso combinado del 41% de la población mundial;

\* La disparidad es tal que una contribución anual de sólo el 1% de la riqueza de las 200 personas más ricas del mundo permitiría dar acceso a educación primaria a todos los niños del planeta.<sup>28</sup>

Desde la década de 1980, cuando las ideas neoliberales comenzaron a gestarse encabezadas por los gobiernos de Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos, los asuntos de los pobres quedaron rezagados pues no era prioritario atenderlos. Sin embargo, es responsabilidad de los Administradores Públicos preguntarnos ¿Por qué la pobreza y la desigualdad social han tenido un crecimiento exponencial?, ¿Qué hacen los Estados para combatir la pobreza?, ¿Cómo han influido las acciones de los Estados contra la pobreza? Y ¿Qué papel debe tener el Estado en el combate a la pobreza y la desigualdad?

### **1.2.1. La Responsabilidad Social del Estado ante el Capitalismo**

El Capitalismo es un sistema económico, el cual plantea, entre otras cosas, la libertad económica de los individuos, la valorización de los elementos cuantitativos, es decir, “hacer más con menos”, y la búsqueda de las ganancias sobre los productos del mercado.

---

<sup>28</sup> Kliksberg, Bernardo, *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy*, INAP, México, 2001. p. 158

Pese a los grandes avances que el Capitalismo ha traído a la humanidad, ese sistema también ha generado graves tragedias. Una de las principales consecuencias de ese sistema económico es la polarización de la sociedad, pues ésta, ha tendido a dividirse principalmente en dos grupos: los poseedores de los medios de producción y los vendedores de su fuerza de trabajo:

“El capitalismo se identifica, ciertamente, con el deseo de la ganancia, que había de lograrse con el trabajo capitalista, continua y racional, ganancia siempre renovada, a la “rentabilidad” y así dentro de una ordenación capitalista de la economía, cualquier esfuerzo individual no encaminado al posible logro de una ganancia se estrellará sin remedio”.<sup>29</sup>

Jellinek lo resume en una sencilla frase “la distinción entre los que poseen origina una separación en la sociedad (...) acentuándose la oposición entre una clase dominante y otra dominada, que imprime este sello a la organización de la comunidad”<sup>30</sup>

Por ello, consideramos que ante el contexto capitalista, el Estado debe ser el responsable de “garantizar la vida de la sociedad”<sup>31</sup> buscando sustituir la ley del más fuerte por las leyes sociales, pues las contradicciones del capitalismo “solo pueden ser reguladas por el Estado”<sup>32</sup>

### **1.2.2. El Fin Social del Estado**

El Estado tiene por fin, el bien social y es a través de sus Instituciones Políticas y Administrativas como –en principio- lo consigue. Es responsabilidad del Estado continuar con la dinámica social proveyendo de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo.

Por lo anterior, es importante entender que el Estado no tiene un fin empresarial de ganancia; el Estado existe para cumplir con sus fines sociales y

---

<sup>29</sup> Weber, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, ediciones Coyoacán, México, 2004, p. 9

<sup>30</sup> Jellinek, *op. cit.*, p. 159

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 79

<sup>32</sup> Uvalle Berrones, *op. cit.*, p.85

es su responsabilidad llevarlos a cabo sin priorizar el costo económico que ello traiga consigo.

Los objetivos económico-contables, en efecto, podrían redituarse al Estado grandes ganancias en términos de mercado, pero lo fundamental es el desarrollo, es decir que lo que debe asegurar el Estado es la protección, la seguridad y la calidad de vida de sus ciudadanos hoy y mañana. Lo anterior explica que el ciudadano es visto por el Estado como aquel a quien hay que garantizar bienes, servicios y condiciones para su desarrollo sin importar su condición social ni económica; los ciudadanos no son clientes a los que hay que satisfacer sino sujetos sociales proclives del beneficio social por el simple hecho de vivir en el Estado.

Así pues, el Estado por principio no compete ni vende, sino regula, subsidia y suministra, pues sus fines no son puramente económicos sino sociales, políticos, jurídicos y administrativos. Es deber del Estado, a través de la Administración Pública, generar opciones de desarrollo y bienestar para los excluidos del mercado pues el ciudadano no puede ser visto como mercancía.

### **1.2.3. La Necesidad de la Intervención del Estado**

La intervención Estatal resultaría innecesaria si no existieran los desequilibrios económicos y sociales generados por el capitalismo y si todas las personas contaran con la oportunidad de acceso a los bienes y servicios que el mercado ofrece. Al no ser así, el Estado tiene la obligación de intervenir en la economía, procurando el mayor beneficio (no ganancia) en términos sociales. Por lo anterior, el Estado, a través del Gobierno, adquiere una razón de intervención social y ética.

Las medidas económicas implementadas a partir del Consenso de Washington<sup>33</sup> no se han visto traducidas en impactos positivos para los países

---

<sup>33</sup>El Consenso de Washington se entiende como el conjunto de recomendaciones fiscales, administrativas, políticas y culturales que los organismos financieros internacionales hicieron a los países en vías de desarrollo con el fin de consolidar la democracia y alcanzar un mayor crecimiento económico. Estas medidas fueron implementadas a principios de los años 90 por los países latinoamericanos y México no fue la excepción. Lo que se planteaba era brindar una respuesta a la crisis mediante la desregulación y la liberalización de la economía, la estabilidad macroeconómica y el

subdesarrollados, por lo que se han generado intensos debates en torno a la redefinición del papel del Estado pues sin regulación, el mercado ha causado profundos desequilibrios y rezagos sociales.

En tal sentido es necesario analizar permanentemente el papel y el grado de intervención del Estado, pues la premisa es que la intervención Estatal es necesaria, hasta cierto punto obligatoria y debe definir lo estratégico, es decir asegurar el futuro de la dinámica social.

Por lo anterior, el Estado se reserva para sí la administración de cuestiones estratégicas para la vida nacional y la administración de bienes y servicios necesarios para la sociedad, es decir, aquellos sin los cuales la sociedad no podría desarrollarse o subsistir; como ejemplos tenemos a la educación, la salud, la alimentación, el agua y la electricidad (los mínimos de bienestar) pues de ser únicamente prestados por la iniciativa privada, no cubrirían a toda la población y únicamente se guiarían por criterios de rentabilidad.

En ese sentido, el gasto público (que no es lo mismo que despilfarro) debe estar orientado fundamentalmente a la inversión. El desarrollo social es una inversión ya que contribuye al bienestar social y a la generación de capital social, el recurso más importante de un Estado.

Por otra parte, también es necesaria la constante modernización y rediseño de la Administración Pública pues ésta, en la medida que no sea eficaz, contribuye a agudizar los problemas de la pobreza y la desigualdad social al no generar Instituciones de calidad que permitan el desarrollo integral de la sociedad.

#### **1.2.4. La Legalización del Bienestar Social**

La Revolución Francesa de 1789, trajo consigo los principios de libertad, igualdad y fraternidad, mismos, que fueron plasmados en la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”; sin embargo, aunque

---

desmantelamiento del modelo proteccionista/estatista de desarrollo. Sin embargo “el consenso de Washington, para implementarse, requería cambios institucionales que no ocurrieron u ocurrieron en una escala menor a la requerida” citado en Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernabilidad y Consolidación Democrática*, Guía de exposición del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia IIDH/CAPEL-IFE-TEPJF, 16 de noviembre de 1999, p. 3



tales principios estaban fundamentados en la idea de la plenitud humana, también lo estuvieron en la teoría burguesa del desarrollo. De acuerdo con esta última, la libertad económica garantizaría la social y la política, generándose el trinomio liberalismo-individualismo-democracia; no obstante, con el paso del tiempo, la igualdad social se fracturó y se limitó al ámbito económico dejando del lado el social.

Con el liberalismo, se dio por hecho que el sistema económico generaría las opciones suficientes para que cada individuo obtuviera “lo que se merece” es decir que si alguien quedaba rezagado era porque no había luchado lo suficiente o no se había esforzado por trabajar, pues la economía por si misma brindaba oportunidades para todos, en pocas palabras, el pobre sería pobre porque quería.

Sin embargo, la pobreza y las desigualdades sociales fueron en aumento haciéndose necesaria la incorporación de derechos sociales que garantizaran no solo la igualdad económica sino también la social.

En México, la Constitución de 1917 incluyó, por primera vez, la cuestión social expresada a través de las garantías individuales. Asimismo, el artículo 25 estableció la responsabilidad del Estado en la conducción de la economía por lo que la Constitución mexicana fue pionera en dar origen a un nuevo enfoque de organización Estatal: el Estado social, que más tarde adoptaría todo el mundo a través del Estado de Bienestar.

Posteriormente, en 1948 la ONU emitió la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde se introdujo el desarrollo con sentido social en el ámbito internacional dejando ver la importancia de la conservación de la dignidad en el ser humano.

**Artículo 22:** Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

**Artículo 25:** Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la

alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

**Artículo 27.** Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.<sup>34</sup>

Bajo ese nuevo orden legal, es responsabilidad de los Estados asegurar el bienestar de sus ciudadanos.

Asimismo, en el ámbito internacional, han surgido organismos supranacionales como la UNESCO, FAO y UNICEF que manifiestan una preocupación por el tema social en el mundo y fijan acciones para incrementar el nivel de vida de la población.

Mucho se ha avanzado para procurar que la población mundial no sufra los estragos del capitalismo, no obstante sigue siendo el Estado-Nación el mayor responsable de garantizar que su población cuente con los niveles de vida adecuados, pues como ya hemos mencionado, es deber del Estado, garantizar que todos los ciudadanos tengan cubiertas sus necesidades básicas.

La pobreza tiene consecuencias devastadoras, no sólo en el ámbito material sino en el social, intelectual, físico, emocional y psicológico. El desarrollo de un Estado se mide por el desarrollo de su sociedad por lo que su deber es garantizar las condiciones adecuadas para lograrlo.

### **1.2.5. Definiciones y divisiones de la pobreza.**

El concepto de pobreza ha sufrido múltiples variaciones. En la Europa de los siglos XVI y XVII era considerada un estado de infortunio, pena o enfermedad pero también una situación benéfica para la religión católica, pues pobre era aquel que entraba al reino de Cristo.

---

<sup>34</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos en <http://www.un.org/es/documents/udhr> el 13 de marzo de 2011

No obstante, a finales del siglo XIII el individuo pobre era objeto de rechazo y desprecio<sup>35</sup> por lo que el término adquirió dos acepciones: la religiosa y la económica y “a la vez que se le tenía consideración religiosa, se le tenía aversión física”.<sup>36</sup>

Norma Ruiz considera que “la pobreza es una situación en la que el nivel de vida observado es menor que las normas mínimas”<sup>37</sup> es decir que aquellos individuos que se encuentran en esa condición, carecen de los mínimos de bienestar por lo que su capacidad de desarrollo es baja o nula.

Para la ONU y el Banco Mundial, un pobre extremo es aquel que vive con menos de un dólar al día.<sup>38</sup> Lo anterior sugiere que para combatir la pobreza es necesario medirla, sin embargo, consideramos que esa definición tiene múltiples deficiencias; en primer lugar, la pobreza se aborda desde el punto de vista económico-contable, ya que al establecer esa medición no podemos saber si esa persona esta desnutrida, cuenta con un empleo o una vivienda digna etc. Y en segundo, lugar no nos da cuenta del entorno ni el grado de marginación del individuo pobre.

Pese a lo anterior, es necesario entender que lo importante de la definición de la ONU y del Banco Mundial es que nos permite ver que, hasta entre los pobres, hay clases de pobres y niveles de pobreza. Por otra parte, también podemos vislumbrar otro tipo de clasificación con mayores elementos cualitativos:

- Pobreza extrema: Aquellos que carecen de los medios necesarios para sobrevivir, es decir, personas que solo pueden existir con los apoyos directos que brinde el Estado a través de la Política Social.
- Pobreza absoluta: Insatisfacción de las necesidades básicas, es decir los mínimos de bienestar primarios, alimentación, salud, vestido y vivienda.

---

<sup>35</sup> Villarespe Reyes, Verónica, *Pobreza: teoría e historia*, Casa Juan Pablos, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2002

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 14

<sup>37</sup> Ruíz Velázquez, Norma, *La Política Social en México hacia el fin de Siglo*, INAP, México, 2000, p. 41

<sup>38</sup> ONU: *Definición y características de la Pobreza* en <http://urbanres.blogspot.com/2008/09/onu-definicion-y-caracteristicas-un.html> y *Definiciones de los objetivos de desarrollo del milenio* en <http://www.bancomundial.org/temas/omd/definiciones.htm> ambos el 1 de febrero de 2010

- Moderadamente pobres: Quienes “cuentan con un nivel de nutrición y salud que les permite resistir más riesgos o aprovechar mayores oportunidades de movilidad social.”<sup>39</sup>

Dentro de estas clasificaciones también se encuentran otros tipos:

- Pobreza estructural: Personas que desde su nacimiento han sido privadas de los recursos necesarios para acceder a una mejor calidad de vida, es decir las personas que nacen, crecen y mueren pobres.
- Nuevos pobres: Surgen por una condición coyuntural como una enfermedad, muerte del soporte familiar, algún accidente, o la imposibilidad de conseguir un trabajo bien remunerado. Las posibilidades de que estas personas dejen la condición de pobreza son más amplias.<sup>40</sup>

Como podemos ver, la clasificación de la pobreza es compleja y se aborda desde varias perspectivas, mismas que nos dan una aproximación del grado de infortunio en que se encuentran las personas.

Debido a lo anterior, los Estados pueden enfrentar el tema con aproximaciones más exactas, sin embargo, es importante destacar que el concepto de pobreza esta íntimamente ligado al concepto de “marginalidad” y “desigualdad”.

La marginación tiene que ver con la exclusión del sistema y de los beneficios que este trae consigo, es decir los beneficios del crecimiento y el progreso. Las personas de escasos recursos no tienen la posibilidad de acceder a los bienes y servicios que el Estado proporciona, ni este es capaz de llevar sus servicios a los grupos marginados, por lo que se crea un círculo vicioso difícil de romper.

Por otra parte, también es necesario distinguir entre combate a la pobreza y combate a la desigualdad social. El primer concepto tiene que ver con una lucha exclusiva para beneficiar a las clases menos favorecidas, en cambio la lucha contra la desigualdad implica un conjunto de acciones estructurales que permitan disminuir la brecha entre ricos y pobres.

---

<sup>39</sup> Ruíz Velázquez, *op. cit.*, p. 44

<sup>40</sup> *Ibid.*

Para alcanzar el anhelo de justicia social se debe luchar contra la pobreza, la desigualdad social y la marginación. Lograr lo anterior implica detectar, clasificar y medir la pobreza, sin embargo, abordar el tema requiere un enfoque político, sociológico, económico, administrativo y cultural, pues, establecer una línea de medición universal de la pobreza, requiere necesariamente considerar el elemento cualitativo pues una visión unidimensional limitará su combate y no podrá analizarla de manera integral.

El Desarrollo Social requiere de acciones fuertes y profundas, por lo que consideramos, que no se trata de buscar clasificaciones sino de lograr que todas las personas tengan cubiertos sus mínimos de bienestar y puedan acceder a una vida digna gozando de los beneficios del crecimiento y el progreso.

#### **1.2.6. Las primeras acciones del Estado contra la pobreza.**

En la Europa del siglo XV la pobreza era atendida con acciones caritativas pues su atención, no era vista como parte de la responsabilidad Estatal. La Iglesia a través de cofradías<sup>41</sup>, casas de pobres y asilos brindaba refugio a las personas que se encontraban en dicha situación. De ese modo, la beneficencia así como la caridad de la Iglesia y de la sociedad civil eran los recursos con los que contaban los pobres para su supervivencia.

Posteriormente, a la par del progreso de la humanidad, la nula repartición de la riqueza provocó, entre muchas cosas, la devastación de la salud y la higiene entre la mayoría de la población provocando enfermedades como la peste y el cólera.

Así la cuestión social debía ser más que atendida por el Estado y “a partir del siglo XVI, y se puede decir que hasta inicios del siglo XIX, ocurrieron transformaciones económicas, sociales, políticas e ideológicas de envergadura que desembocaron en actividades generalizadas del Estado hacia el alivio de la pobreza”.<sup>42</sup> Así pues, las actividades

---

<sup>41</sup> Organización de trabajadores auspiciadas por la Iglesia con el fin de socorrerlos en casos de enfermedad o muerte

<sup>42</sup> Villarespe Reyes, *Pobreza... op. cit.*, p. 20

caritativas y de asistencia empezaron a regularse por las autoridades municipales y para el siglo XVII comenzaron a surgir Leyes de Pobres.<sup>43</sup>

Así el Estado nuevamente ocupó un papel central en la regulación de la pobreza y adquirió funciones de:

- Represor de los vagos y mendigos.
- Empleador y proveedor de trabajos públicos para los verdaderamente necesitados.
- Recopilador de información acerca de los pobres.<sup>44</sup>

La cuestión de la pobreza, entonces, pasó a ser parte de la responsabilidad Estatal, situación que analizaremos en el siguiente apartado.

### **1.3. La Política Social**

La llegada de la Revolución Industrial trajo consigo condiciones paupérrimas para los obreros, por lo que necesariamente tuvieron que surgir acciones por parte del Estado para enfrentar el problema. Derivado de lo anterior, surge la Política Laboral y posteriormente la Social.

#### **1.4.1. Antecedentes**

Durante la Revolución Francesa de 1789 se puso un alto a los excesos del poder absoluto y se dio nacimiento al Estado Democrático-Liberal. Se logró la reivindicación individual así como la igualdad jurídica y la económica, sin embargo como ya mencionamos, no dio pie a la igualdad social por lo que la justicia en términos sociales seguía siendo un anhelo.

Como mencionamos, a partir del siglo XVII el Estado comenzó a hacerse cargo del tema de la pobreza “en situaciones de emergencia, a través de mecanismos reguladores de salarios, del comercio y del precio del grano, y de medidas restrictivas contra el

---

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> *Ibidem.*

vagabundaje.”<sup>45</sup> No obstante, con el desarrollo de la Revolución Industrial las carencias se potencializaron, la injusticia era un imperativo y la pobreza aquejaba a la mayor parte de la población. Los obreros tenían jornadas laborales extremas<sup>46</sup>, se desempeñaban y vivían en condiciones deplorables y con un salario que apenas alcanzaba para sobrevivir.

Ante este escenario, diversos autores<sup>47</sup> plantearon la necesidad de la intervención Estatal en favor de la sociedad y criticaron severamente al sistema Liberal así como las repercusiones que este tenía en la vida de los obreros.

El Estado debía poner freno a los excesos del capitalismo. Se necesitaban acciones con un sentido de obligación política y responsabilidad ética y no actos emanados de la voluntad, la caridad o la espontaneidad.

A partir del nacimiento del asociacionismo obrero hacia mediados del siglo XIX (cuando los trabajadores se independizaron de la Iglesia<sup>48</sup>) las demandas laborales se hicieron escuchar por diversos medios y a través de numerosos movimientos políticos y sociales. Los obreros lograron una legislación y una Política Laboral, misma que sentó las bases de la Política Social.

En Europa, a principios del siglo XX, los beneficios de la Política Laboral se hicieron extensivos para los no asalariados, surgiendo así la Política Social, en donde el Estado adquirió un papel de protección a los menos favorecidos y cuya intervención se erigió como elemento clave para la atención de las desigualdades sociales.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 21

<sup>46</sup> De 14 a 16 horas.

<sup>47</sup> Wagner en Alemania con un ideario intervencionista e impulsor de reformas sociales manifestadas en su escrito “Fundamentos de economía política” en 1872; Roberto Owen en Inglaterra impulsó el cartismo además de implementar políticas sociales en su empresa en 1830; Simonde en Suiza en su escrito “Nuevos principios de economía política” critica al liberalismo y propone el intervencionismo estatal en 1819. Ver Alcalá Zamora, Luis y Cabanellas, Guillermo, *Tratado de Política Laboral y Social*, Editorial Heliasta S.R.L., Argentina, 1972

<sup>48</sup> Como mencionamos, la Iglesia organizaba a los obreros a través de Cofradías es decir organizaciones eclesiásticas de gremios que mantenían el principio de culto y caridad. La supervisión eclesiástica se mantuvo hasta la creación del mutualismo, después el cooperativismo y posteriormente el sindicalismo con la intervención Estatal.

Posteriormente, la Política Social se vio fortalecida gracias a, la creación de la Organización Internacional del Trabajo,<sup>49</sup> la inclusión de garantías sociales en los textos Constitucionales de varios países (México incluido) y las ideas de Keynes acerca a la crisis de 1929. Finalmente la Política Social logró consolidarse con el advenimiento del Estado de Bienestar.

En ese sentido, las acciones de Política Social estuvieron, inicialmente, enfocadas a resarcir el tejido social derivado de los daños por las guerras. Por otra parte, es necesario hacer notar que, en principio, la Política Social se consideró como una estrategia “simple” de llevar a cabo, puesto que la cantidad de población residente en los Estados era mínima a comparación a la de hoy en día.

Por lo anterior, los elementos que en un inicio, compusieron a la Política Social fueron los siguientes:

- El seguro de riesgos de trabajo: Se administraba por medio de las aportaciones obrero-patronales que se estipulan en el contrato laboral.
- La asistencia social: Cubría las necesidades básicas de la población, aunque a diferencia del anterior no se estipula en ningún contrato ni se dan aportaciones, pues de suyo, estos mínimos estaban ya garantizados por la Constitución y financiados por los impuestos.

De esa forma, podemos decir que la Política Social nace en Europa hasta finales del Siglo XIX y se afianza hasta mediados del Siglo XX pues fue a partir de entonces, cuando el Estado fue el sujeto encargado de implementar acciones sistemáticas e Institucionales a favor del Desarrollo Social a través de la Política Social.

---

<sup>49</sup> Año 1919, en el marco del Tratado de Versalles.



### 1.3.2. La Política Social moderna.

Como analizamos, la Política Social moderna nació en el seno de la Administración Pública debido a la inequitativa distribución de la riqueza como instrumento de combate a las desigualdades emanadas del sistema económico y social y como herramienta fundamental de legitimidad.

La “política es el arte de gobernar”<sup>50</sup> pues es ella quien guía a la sociedad por medio del Gobierno: “(...) todas las ciencias, todas las artes, tienen un bien por fin; y el primero de los bienes debe ser el fin supremo de la más alta de todas las ciencias; y esta ciencia es la política. El bien en política es la justicia; en otros términos la utilidad general”<sup>51</sup>

Entonces si la política representa un bien en si misma, la política social implica un bien a la comunidad pues lo social tiene que ver con la sociedad entendiéndola como elemento del Estado que integra el conjunto de personas establecidas en un territorio, que comparten características comunes y que están regidas por un Gobierno.

Para fines de este Trabajo, consideramos que lo social implica lo económico, lo administrativo, lo jurídico, lo político y lo cultural, por ello la Política Social integra acciones de esos rubros. De esa forma, si la Política es una manifestación del Estado para llegar a un bien, entonces, la Política Social es aquella que encamina acciones económicas, administrativas, jurídicas, políticas y culturales hacia el desarrollo y la justicia social.

La Política Social contribuye a lograr paz social y junto con las otras instituciones de la Administración Pública funge como herramienta del Estado para combatir la pobreza y brindar a los ciudadanos los mínimos que requiere para estar bien, es decir que la Política Social es un instrumento que el Estado crea para garantizar a sus ciudadanos calidad de vida, creando condiciones y oportunidades para el desarrollo de la sociedad.

---

<sup>50</sup> Alcalá Zamora, Luis y Cabanellas, Guillermo, *Tratado de Política Laboral y Social*, Editorial Heliasta S.R.L., Argentina, 1972, p. 391

<sup>51</sup> Aristóteles, *op. cit.*, p. 95

En ese sentido, la Política Social busca que todos los individuos, cuenten con los mínimos de bienestar y entonces, todo aquel que se encuentre dentro de la Ley y carezca de los mínimos de bienestar, es proclive a gozar de la Política Social de un Estado.

Según Luis Alcalá y Guillermo Cabanellas, es propio de la política social:

1. Protección sanitaria y vital de la Población.
2. La defensa de sectores de población en inferioridad por su situación social o nacional (indígenas, migrantes).
3. La regulación demográfica.
4. El fomento y la mejora de la vivienda personal.
5. La difusión del acceso a la propiedad explotable.
6. El aseguramiento de una cultura popular gratuita a todos los sectores de la población.
7. La preocupación por una alimentación sana y suficiente para la salud general y particular.
8. La prevención de siniestros e infortunios en todas las actividades colectivas.
9. Un sistema amplio de seguros sociales contra todas las contingencias personales y económicas adversas.<sup>52</sup>

Así, la Política Social implica mucho más que el “combate a la pobreza” pues su tarea es garantizar el bienestar social a toda la población. En su haber podemos encontrar varias definiciones: “conjunto de tendencias y medidas sistemáticas cuyo objeto principal consiste en regular las relaciones de las clases sociales entre sí”<sup>53</sup>

La anterior definición expone las diferencias de clase que surgen en el sistema económico, sin embargo, no expone quién es el responsable de implantar dichas medidas.

---

<sup>52</sup> Alcalá y Cabanellas, *op. cit.*, p. 412

<sup>53</sup> *Ibid.* 393.

En cambio, la siguiente definición sí lo hace: “Política Social es la disciplina cuya misión consiste en la dirección, fomento y armonía de las aspiraciones de los diversos grupos sociales (...) por medio del Estado, guardián de los intereses generales”<sup>54</sup>

No obstante, Emilio Dehau nos brinda una definición más completa puesto que expone de manera clara la forma en que el Estado actúa y los fines de la Política Social:

“Conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes están orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de los individuos. Esto último, en el sentido amplio del término, esto es, reproducción de los individuos en tanto a que ciudadanos y trabajadores dotados de un conjunto básico de capacidades y habilidades físicas, intelectuales y morales.”<sup>55</sup>

Las anteriores definiciones nos permiten concluir que la Política Social es el instrumento del Estado cuyo objetivo es integrar a la sociedad por medio de acciones emanadas de la Administración Pública en favor del desarrollo. Dichas acciones tienen el propósito de dotar a la población de los mínimos de bienestar para así lograr el anhelo de justicia social.

### **1.3.3. El anhelo de Justicia Social.**

Al igual que el concepto de Estado, la idea de Justicia Social es subjetiva y constantemente evoluciona.

Podemos decir que el concepto surgió con las diversas doctrinas socialistas, sin embargo, muchos regímenes políticos fascistas, como la Alemania Hitleriana, también recogieron esa concepción. Sin embargo, fue durante el siglo XX que la idea de Justicia Social sirvió como punto central del Estado de Bienestar.

Actualmente, la idea de justicia social está íntimamente ligada con el bienestar y la equitativa distribución de la riqueza; por ello, concebimos a la justicia social

---

<sup>54</sup> *Idem.*

<sup>55</sup> Duhau, Emilio, *Estado benefactor, política social y pobreza*, en Ruiz Velázquez, *op. cit.*, p. 30

como el anhelo de bienestar de la población así como el fin último de la Política Social.

De ese modo, la Política Social funciona a través de programas y políticas de bienestar cuyos fines están orientados a lograr la Justicia Social; y para llevar a cabo lo anterior, las naciones, deben crear un orden jurídico y administrativo que sienta las bases de su política social.

En México, fue a partir de 1920 cuando se implementaron importantes acciones de Política Social en conjunto con una visión económica de Bienestar; a partir de la caída de los Estados de Bienestar en los años 80, el enfoque de Política Social se modificó dando origen a los Programas de Combate a la Pobreza. Lo anterior será analizado en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO II**

### **La Política Social y el Combate a la Pobreza en México**

A partir de la caída del Estado de Bienestar a mediados de los años 80, comenzaron a plantearse nuevas ideas en torno a la relación entre el Estado, el Mercado y la Sociedad. Es entonces cuando surgió el concepto de Reforma del Estado como producto de la necesidad de las Naciones de transitar hacia la “modernidad” y adecuar sus Instituciones políticas a los cambios económicos mundiales que en ese entonces se vivían.

En el marco del desarrollo social, el tenor de las reformas se orientó a evitar la crisis fiscal del Estado por medio de la reducción del aparato gubernamental y el recorte o la eliminación de acciones de Bienestar Social, característicos del Estado Benefactor y de la propia Política Social. De ese modo, los Estados se insertaron en una nueva dinámica en torno a las cuestiones sociales: no se trataba ya de distribuir, sino de crecer para luego derramar la riqueza.

Ante tal escenario, las acciones de Política Social fueron frenadas. No obstante, la pobreza continuó y se acentuó, resurgiendo así, la necesidad de procurar el desarrollo social ya no por medio de la Política Social sino a través de Programas de Combate a la Pobreza.

Para entender dicha transición, es necesario recorrer la historia del desarrollo social en México a través de su Política Social.

#### **2.1. La Política Social en México**

La idea de Política Social en México tuvo como principal referente el movimiento revolucionario de 1910. A partir de esa manifestación, surgió el reclamo de derechos y garantías sociales e individuales que posteriormente, se plasmarían en la Constitución de 1917, misma que, fue pionera en el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo en donde el Estado era el

rector de la economía y garante del bienestar social<sup>56</sup>. No obstante, los Gobiernos posteriores a la Revolución, por múltiples razones, no se ocuparon, más allá del discurso, en establecer e impulsar Políticas de Bienestar Social.

Derivado de la crisis surgida por el modelo liberal, durante el inicio de la década de los años 30, se gestaron a nivel mundial cuantiosos debates acerca de la instauración de un nuevo Estado “de Bienestar”. Con lo anterior, las ideas de transición hacia la Política Social moderna comenzaron a manifestarse.

En México, fue durante el sexenio del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) en donde la protección social comenzó a gestarse; la creación de la Secretaría de Asistencia Pública en 1937, para atender a niños y sectores marginados, y la elevación a rango constitucional de la educación primaria fueron los primeros pasos<sup>57</sup>, no obstante, lo anterior se dio a la par del surgimiento del corporativismo además de que los problemas económicos procedentes de la nacionalización del petróleo impidieron la consolidación de un sistema de seguridad social.

Como mencionamos, el esquema corporativo que caracterizaría por mucho tiempo al sistema político mexicano, empezó a instrumentarse por lo que “Los únicos segmentos de población que pudieron acogerse a la protección de la seguridad social en este sexenio fueron los ferrocarrileros, petroleros y electricistas; es decir, los trabajadores que habían sido incorporados al sector público paraestatal (...)”<sup>58</sup>. Es así como surgió y se estableció el primer freno para el éxito de la Política Social en México: el corporativismo.

A finales de los años 30 los sindicatos nacionales establecieron una alianza con el Partido Oficial, mediante la cual, sacrificaban su autonomía y garantizaban la estabilidad de los trabajadores a cambio de prebendas políticas y de la satisfacción de prestaciones sociales para sus agremiados, así:

---

<sup>56</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 25

<sup>57</sup> Ordoñez Barba, Gerardo Manuel, *La Política Social y el combate a la pobreza en México*, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 2002

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 41

“La historia de la Política Social en el México posrevolucionario está estrechamente vinculada a la historia del presidencialismo y del corporativismo”<sup>59</sup>

Posteriormente, en los años 40 las primeras Instituciones Sociales comenzaron a surgir instaurándose el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, estrategia económica en la cual se desarrollaron el Estado de Bienestar y la Política Social.

La Sustitución de Importaciones planteo el cierre de fronteras hacia el comercio internacional así como una fuerte intervención del Estado en la industria nacional y en los mercados internos. Las acciones para llevar a cabo lo anterior fueron el establecimiento de aranceles a la importación -para proteger la industria nacional- y la administración directa de los bienes estratégicos del Estado, entre otras.

En 1943 el Presidente Manuel Ávila Camacho creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) dedicada a atender a los indigentes y pordioseros; también nace la Ley de Seguridad Social, la cual dio origen al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) encargado de atender a las clases trabajadoras.

Así, México entró a una etapa de industrialización y crecimiento, lo cual trajo consigo mejores condiciones de vida y la transición al “México moderno”. No obstante, la Política Social mexicana se estancó en el modelo original, es decir, acciones de seguridad social limitadas a una relación contractual, administradas vía aportaciones que solo protegían a los trabajadores de la industria, y no a la población en general, encontrando así, el segundo freno para el desarrollo de la Política Social en México: La exclusividad hacia los asalariados sin llegar a la cobertura universal. Mientras esto ocurría, los cinturones de miseria alrededor de las ciudades comenzaron a surgir y en el campo las condiciones precarias se agudizaban.

---

<sup>59</sup> Trejo, Guillermo y Jones, Claudio, “La Política Social bajo el nuevo modelo económico” citado en Kaufman Purcell, Susan y Rubio, Luis [coord.], *México en el umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio*, CIDAC-Porrúa, México, 1999, p. 112

La ampliación de la Política Social en México derivó en la creación de más Instituciones encargadas de la Asistencia Social y no en la transición hacia el esquema universal. Producto de lo anterior, en 1954 son creados el Fondo de las Habitaciones Populares (FONHAPO) y el Instituto Nacional de la Vivienda (INV); en 1959 la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos de Primaria; en 1961 la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y en el Instituto Nacional de Protección de la Infancia (INPI); y en 1968 el Instituto Mexicano de Protección a la Niñez (IMPEN).

Todas estas instituciones, sin duda alguna, fueron la base del desarrollo social que se vivió en la época del “milagro mexicano”, organismos sin los cuales, México no habría alcanzado el nivel de desarrollo que mantiene hasta el día de hoy, no obstante “la política social se había convertido en una fuente privilegiada de patronazgo que alimentaba a una red, cada vez más compleja, de relaciones clientelares que convergían en torno a la Presidencia”<sup>60</sup>.

Con base en lo anterior se explica la tradición centralista e intervencionista del Estado en relación al tema económico y social operado a través de los mecanismos mencionados y Empresas Públicas<sup>61</sup>, instrumentos que estuvieron presentes hasta la implantación del modelo neoliberal.

Para la década de los setenta existía un poderoso cuerpo de Instituciones encargadas de la Política Social que si bien operaban con déficit, beneficiaban a una gran parte de la población:

“Las modificaciones que la estructura de las inversiones del sector público de México ha tenido en las últimas décadas (50, 60), implican la respuesta inevitable a la creciente necesidad de más amplios programas de salubridad, educación y bienestar social. Las cifras (...) indican que en la séptima década, aproximadamente el 23 por ciento de todas las inversiones del sector público se destinó a los diversos renglones del bienestar social.”<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Trejo y Jones, *Política Social...*, op. cit., p. 115

<sup>61</sup> Guerrero Orozco, *El Estado...* op. cit., p. 722

<sup>62</sup> Hansen, Roger D., *La Política del Desarrollo Mexicano*, Siglo Veintiuno Editores, 23ª edición, México, 2000, p. 274



Por su parte, el IMSS y el ISSSTE incrementaron su cobertura y se expandieron de manera considerable,<sup>63</sup> no obstante, es importante seguir recalando que solo aquellos que residían en ciudades y estaban adheridos a un sindicato podían gozar de esos beneficios. En cambio, la población residente en zonas rurales era incapaz de acceder a los servicios que el Estado ofrecía; por lo anterior “la política social estaba diseñada de tal forma que contribuía a acentuar las desigualdades generadas en el ámbito económico.”<sup>64</sup>

De ese modo, encontramos el tercer freno de la Política Social Mexicana: La exclusividad del sector urbano. Así, la Política Social fue excluyente para la sociedad rural y compleja para la sociedad urbana.<sup>65</sup>

“A diferencia de los sistemas de bienestar de Estados Unidos o Canadá, la Política Social en México se sustentó sobre bases ocupacionales más que universales y se enfocó sobre la prestación de servicios más que sobre la transferencia de ingresos. La política social concebida en la Constitución fue diseñada para satisfacer los derechos sociales de los trabajadores, mientras que las necesidades de los campesinos se satisficieron con reformas poco sistemáticas de la tierra y con precios de garantía para los granos básicos.”<sup>66</sup>

Pese a ello, la Política Social mexicana siguió operando bajo las características expuestas debido a que México aún gozaba de relativa estabilidad financiera producto del “milagro mexicano” no obstante, el aumento de la pobreza en el campo, aunado con la crisis de legitimidad del PRI tras la masacre estudiantil de 1968, fueron algunos detonantes de la crisis de la Política Social.

Por ello, a partir de 1973 los Gobiernos Priístas iniciaron una estrategia orientada a atender a la población menos favorecida que habitaba en el medio rural, surgiendo así los Programas de Inversiones Públicas de Desarrollo Rural (PIDER); después la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas

---

<sup>63</sup> En 1970 estas instituciones tenían aseguradas a casi la cuarta parte de la población nacional y para 1982 aseguraban a casi la mitad, el 46.5% de la población nacional (que residía en zonas urbanas), citado en Ordoñez Barba, *op. cit.*, p. 45

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 44

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Trejo y Jones, *Política Social...*, *op. cit.*, p. 114

Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y finalmente el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

### 2.1.1. PIDER

En el año de 1973<sup>67</sup>, durante la administración del Presidente de la República, Luis Echeverría (1970-1976) nace el primer programa dedicado a combatir la pobreza rural en México: el Programa de Inversiones Públicas de Desarrollo Rural (PIDER), teniendo como objetivos:

- Creación de fuentes de trabajo en el campo.
- Realización de obras de infraestructura y servicios en el ámbito rural.

Lo anterior guardaba relación con la estrategia de legitimación del sexenio pues, la Política Social se orientó a contener el descontento social derivado de las represiones políticas de ambos gobiernos.

Por otra parte, el PIDER mostraba una visión económica para explicar el atraso rural, según la cual, la pobreza era resultado de la estrategia seguida de 1940 a 1970 misma que, bajo ese planteamiento, había privilegiado:

- a) El desarrollo de actividades agrícolas para la exportación; y
- b) A los trabajadores de la industria, sobretodo en el norte del país.

Con lo anterior se reconoció el olvido, descuido y perjuicio de los habitantes de zonas rurales dedicados a la siembra de productos de temporal<sup>68</sup>. También se reconoció que el daño al campo había provocado la migración campo-ciudad y la generación de los cinturones de miseria.

Posteriormente y como proyecto de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), el Presidente de la República, José López Portillo (1976-

---

<sup>67</sup> Cabe mencionar que ese año, el índice oficial de precios de México aumentó 22%, citado en Hansen, *op. cit.*

<sup>68</sup> Los principales productos de temporal son el maíz, el frijol y el trigo.

1982) retomó el PIDER cambiando su nombre a Programa Integral para el Desarrollo Rural cuyos objetivos fueron:

- Aumentar la producción de alimentos básicos.
- Aumentar la productividad e ingreso por hombre ocupado.
- Contribuir a una distribución equitativa del ingreso generado.
- Elevar los niveles de bienestar en materia de alimentación, salud, educación y vivienda.<sup>69</sup>

Bajo el nuevo esquema, se involucraba la participación de los diferentes órdenes de gobierno a través del siguiente procedimiento:

1. Los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) junto con la delegación de la SPP aprobaban los proyectos para cada entidad.
2. Dentro de cada COPLADE se formaron Subcomités Estatales de Desarrollo Rural presididos por los Gobernadores; las autoridades municipales participaban en los Subcomités Regionales de Desarrollo Rural, mismos que estaban coordinados por un representante del Gobernador.
3. Al ser un programa de la SPP apoyado por la Presidencia, era la Dirección General la que otorgaba los recursos, las Dependencias Federales ejecutaban los proyectos y los Gobiernos estatales garantizaban que se llevaran a cabo.<sup>70</sup>

La población beneficiada del programa comprendía comunidades rurales de más de 300 y menos de 3000 habitantes<sup>71</sup> y se pretendía revitalizar las zonas agrícolas deprimidas dedicadas a la siembra de productos de temporal.

---

<sup>69</sup> Ordoñez Barba, *op. cit.*, p. 93

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Palacios, Ángeles, "Diferencias, Limitaciones y Alcances de las Estrategias de Combate a la Pobreza en México", en Cordera, Rolando y Cabrera, Carlos Javier [Coord.], *La Política Social en México: Tendencias y Perspectivas*, UNAM, México, 2007, p. 148

Asimismo, el programa contó con apoyo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, cuya condición fue que un porcentaje de sus recursos se destinara a proyectos productivos.<sup>72</sup>

Lo antes expuesto requería de capacidad de organización social, misma que se dio a través de las “cooperativas de producción”. Con ese modelo se buscó lograr una distribución justa del ingreso con criterios de rentabilidad, autosuficiencia y competitividad; sin embargo, la acción del PIDER fue netamente productivista y con una visión primordialmente economicista.

De acuerdo con reportes oficiales, el programa atendió a cerca del 60% de la población residente en municipios de los treinta y un Estados<sup>73</sup> y aunque la idea original fue consolidar una estrecha relación entre las comunidades rurales y los profesionistas de las distintas áreas del Gobierno, lo cierto es que la participación comunitaria sólo se dio bajo los esquemas que el propio programa planteaba y siempre en favor de obras públicas para beneficio colectivo. En ese sentido, la organización social estuvo limitada a mantenerse como un instrumento de cooperación regida bajo los parámetros gubernamentales, es decir, era resultado de la iniciativa gubernamental, “una de las fallas teóricas del PIDER consistió en la conceptualización equivocada de las relaciones internas y externas de la población rural, a la cual entendió como un ente homogéneo y pasivo”<sup>74</sup>

Pese a lo anterior, es necesario reconocer al PIDER como el primer programa social que implicó un esfuerzo de coordinación y cooperación entre las Entidades de la Administración Pública de todos los órdenes de Gobierno a fin de superar la pobreza.

---

<sup>72</sup> Cordera, Rolando, “La Política Social Moderna: Evoluciones y Perspectivas” en el marco del *Taller Gasto Público Rural, Programas de Desarrollo Rural y Políticas Sociales* llevado a cabo del 21 al 22 de Febrero de 2005 por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, citado en [www.rlc.fao.org/es/desarrollo/gasto/2005/cordera.pdf](http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/gasto/2005/cordera.pdf) el 1 de marzo de 2010.

<sup>73</sup> Ordoñez, *op. cit.*

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 94

### 2.1.2. COPLAMAR

A inicios del sexenio del Presidente de la República José López Portillo (1976-1982), la pobreza rural se agudizó debido a la falta de cobertura de los servicios que ofrecían las Instituciones de la Administración Pública, sobre todo en materia sanitaria y educativa.

No obstante, a nivel municipal se continuaron los estudios que determinaban las necesidades regionales de alimentación, salud, educación y vivienda. Esos trabajos se consolidaron gracias a la creación del segundo Programa de Combate a la Pobreza en el marco de la Política Social: la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1977.

Los objetivos específicos del programa fueron:

- Aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados, asegurando una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios.
- Promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas, mediante la canalización de recursos públicos y privados así como la capacitación de los núcleos de población, cuidando de la cabal observancia de las leyes laborales y demás aplicables.
- Lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado.
- Fomentar el respeto a las formas de organización, de los grupos rurales marginados para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo.<sup>75</sup>

Lo anterior nos muestra que COPLAMAR fue más ambicioso que su predecesor puesto que se propuso actuar contra las causas y efectos de la marginación. En ese sentido, su finalidad fue “garantizar que las dependencias federales coadyuvaran en forma concertada a la instrumentación del compromiso presidencial de brindar apoyo a los grupos marginados del país”<sup>76</sup>. A través de este Programa, José

---

<sup>75</sup> Cordera, *La Política Social moderna...*, op. cit., p. 3

<sup>76</sup> Ruiz Velázquez, op. cit., p. 102

López Portillo pretendió la movilización y el gasto derivado de la riqueza petrolera, bajo la idea de “administración de la abundancia”.

Posteriormente, en 1980 se creó un ramo especial en el Presupuesto de Egresos de la Federación en cuyo haber se incorporaron los recursos del Programa y a partir de ello, se comenzaron a instrumentar programas sectoriales y sociales; lo cual nos habla de una estrategia más amplia y diversificada de combate a la pobreza. En ese mismo año surge el Convenio Único de Coordinación (CUC) el cual se convirtió en el principal mecanismo de negociación de fondos federales a los proyectos Estatales e instrumento para el fortalecimiento y gestión local.

El Programa utilizó dichos Convenios y trabajó básicamente siguiendo el mismo esquema que PIDER, no obstante, desapareció a los Municipios como agentes de interlocución. Bajo el nuevo esquema, los COPLADE funcionaban como entidades vigilantes de la correcta aplicación de los proyectos, su control y evaluación. Además, al ser una estrategia emanada de la Presidencia de la República, la asignación de los recursos se hizo de manera directa por medio de la Coordinación General.

Por lo anterior, el Programa inició trabajando y coordinando esfuerzos de Instituciones que ya habían atendido a grupos marginados<sup>77</sup> desarrollando trabajos multisectoriales e interinstitucionales. COPLAMAR encontró múltiples dificultades para coordinar los esfuerzos, por lo que la estrategia se reorientó al apoyo de proyectos con menos injerencia gubernamental; derivado de ello, surgieron convenios entre COPLAMAR e instituciones de bienestar social. Se acordó que las Dependencias aportarían los conocimientos y herramientas propios del sector, apoyando con experiencia profesional a las comunidades con el objetivo de brindar un enfoque multidisciplinario. La población objetivo se amplió para cubrir a todos los marginados del medio rural y la dinámica cambió para pasar a un esquema de impacto regional por medio de acciones interinstitucionales.

---

<sup>77</sup> Instituciones como la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos y el Fideicomiso de la Palma citado en Ordoñez Barba, *op. cit.*

Los Convenios con las Instituciones fueron los siguientes:

- IMSS-COPLAMAR: Creación de unidades médicas en municipios rurales.
- CONASUPO- COPLAMAR: Para garantizar el abasto y la alimentación en zonas marginadas.
- Secretaria de Educación Pública-COPLAMAR: Con el fin de llevar educación y alfabetizar a la población marginada y grupos indígenas.
- Secretaria del Trabajo y Previsión Social-COPLAMAR: Para reducir los efectos de la inflación en las clases populares.
- Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas-COPLAMAR: Con el objetivo de construir caminos y viviendas en zonas marginadas.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos-COPLAMAR: Introducir agua potable en zonas rurales.
- Comisión Federal de Electricidad-COPLAMAR: Programas de electrificación de zonas marginadas.
- Comisión Nacional de Zonas Áridas-COPLAMAR: Apoyo el desarrollo económico y social de zonas específicas mediante el otorgamiento de fondos.
- Instituto Nacional Indigenista-COPLAMAR: Lograr el desarrollo de la población indígena y su incursión al desarrollo.<sup>78</sup>

Además, “según la versión oficial, las causas serían atacadas ayudando a las comunidades a aprovechar racionalmente su capacidad para producir bienes que satisfagan sus necesidades esenciales; y los efectos serían combatidos con la dotación de servicios de bienestar básicos y la construcción de infraestructura comunitaria y de apoyo a la producción”<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Ruiz Velázquez, *op. cit.* y Ordoñez Barba, *op. cit.*

<sup>79</sup> Ordoñez Barba, *op. cit.*, p. 94

Por ende, lo que hay que rescatar de esos programas fue el enfoque productivo con visión regional-comunitaria como estrategia de combate a la pobreza y que, a diferencia de PIDER, daba preferencia a grupos indígenas. Además, la relación que tuvo con las Instituciones de Bienestar Social fue fundamental, “En su conjunto, estos “programas sectoriales” llegaron a consumir el 83% de los recursos totales de COPLAMAR”<sup>80</sup>.

Así, COPLAMAR mantuvo el mismo criterio de PIDER en cuanto al control del gasto asignado orientándolo a la eficiencia, no obstante, los recursos destinados a dicho programa fueron insuficientes.

### **2.1.3. SAM**

En 1980 José López Portillo creó el Sistema Alimentario Mexicano en un esfuerzo por lograr autosuficiencia alimentaria.

La premisa fue que México era importador de alimentos debido a su baja productividad agrícola, por lo que el planteamiento del SAM fue formular una estrategia para la producción y consumo de alimentos básicos.

Los objetivos del SAM fueron:

- Lograr autosuficiencia alimentaria nacional.
- Incidir en la organización de los campesinos.
- Distribuir el ingreso a favor de los pequeños productores.
- Facilitarles créditos e insumos.
- Generar empleos rurales.
- Apoyar la agroindustrialización, la agricultura temporal y la comercialización de productos agrícolas.
- Promover la investigación tecnológica de procesado y enriquecimiento de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas.
- Procurar la educación para la alimentación.<sup>81</sup>

El SAM trabajó junto con el Instituto Nacional de Nutrición, identificando las necesidades alimentarias de las distintas regiones del país para posteriormente determinar canastas alimentarias básicas, para cubrir los niveles mínimos de nutrición.

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 95

<sup>81</sup> Ruíz Velázquez, *op. cit.*, p. 105



Esa clasificación permitió definir a la población objetivo y determinar, según sus condiciones, los niveles mínimos de nutrición que se requerían a fin de “avanzar en el mediano plazo hacia una dieta mínima promedio para toda la población de 2 750 calorías y 80 gramos de proteínas al día”.<sup>82</sup>

Por otra parte, “Aunque este programa tenía una orientación predominantemente productiva, se concebía como parte de una estrategia en la cual el logro de la autosuficiencia se asociaba a la superación de la pobreza rural”<sup>83</sup>.

Sin duda, PIDER, COPLAMAR y SAM, instrumentaron grandes acciones de integración para las zonas rurales que históricamente habían estado abandonadas por las políticas de bienestar social, no obstante, las acciones de esos programas jamás estuvieron coordinadas, existía duplicidad en sus funciones e incluso se encontraban en partidas presupuestales distintas por lo que no había una estrategia conjunta de combate a la pobreza y solamente actuaban de manera complementaria.<sup>84</sup>

Además de lo anterior, el corporativismo y la exclusividad al medio urbano provocaron que la Política Social jamás se consolidara ni se fortaleciera; contrario a ello, con la incursión del Neoliberalismo sus Instituciones se debilitaron y los Programas Sociales mencionados se dejaron de lado.

No obstante, el reclamo de justicia siguió a la par del aumento del número de pobres. por lo que, en el marco de una política económica de corte neoliberal surgieron los Programas de Combate a la Pobreza; esa transición será analizada en el siguiente apartado.

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 104

<sup>83</sup> Cordera, *La Política Social moderna...*, *op. cit.*, p. 4

<sup>84</sup> Ordoñez, *op. cit.*

## **2.2. México y la Transición hacia los Programas de Combate a la Pobreza.**

Como hemos visto antes, durante el Estado de Bienestar, México desarrolló una Política Social fuerte que, sin embargo, pronto se vio atrapada en una alianza política entre los grupos corporativos y el Gobierno. El resultado de dicha asociación fue una Política Social exclusiva para los sectores afiliados al Partido Oficial y para la población urbana.

De ese modo, la Política Social se utilizó como prebenda para la estabilización de los grupos organizados que “amenazaban” el orden social. Por otra parte, la excesiva centralización y robustecimiento de las Instituciones de Política Social, fueron minando la calidad de los servicios volviéndose, inoperantes y muchas veces inaccesibles.

Para consolidarse y fortalecerse, la Política Social requiere “una descentralización efectiva de recursos a los municipios, pero acompañada por una planeación regional, con la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y con una participación y control ciudadano efectivo desde el nivel municipal y comunal”<sup>85</sup> lo cual evidentemente no ocurrió. Los efectos no se hicieron esperar. La polarización entre el campo y la ciudad se agudizó, el campo quedó excluido de los beneficios de la industrialización y la Política Social en México se convirtió en privilegio de grupos y gremios, aumentando la desigualdad entre la misma clase trabajadora y perdiendo su razón de ser: proporcionar bienestar a la población.

De igual forma, la pobreza en el campo provocó la migración a las urbes, en donde el empleo hasta hoy en día, es precario y mal pagado, trayendo consigo un aumento del trabajo informal y de la periferia en las ciudades. Lo anterior, generó condiciones complejas para los ciudadanos que desde esa época, viven al margen de la seguridad social y sin garantía de sus derechos sociales.

---

<sup>85</sup>Pradilla Cobos, Emilio, “Gestión Social y Responsabilidad del Estado”, en Laurell, Asa Cristina, *Hacia una Política Social alternativa*, citado en Ruiz Velázquez, *op. cit.*, p. 149

En el ámbito económico, el exorbitante crecimiento del gasto social y de la deuda pública, tuvieron como consecuencia una crisis fiscal e inflacionaria que afectó a la mayoría de la población.

Lo anterior, aunado a las presiones de los compromisos adquiridos por el Consenso de Washington, fue el preámbulo para el cambio de paradigma del Desarrollo Social, transitando de la Política Social hacia los Programas de Combate a la Pobreza.

La nueva alternativa planteada para el desarrollo, consistió en la adopción de un Estado “mínimo” caracterizado por la baja intervención estatal en la economía y el saneamiento de las finanzas públicas. Ante ese panorama, el Estado tenía como única responsabilidad, la atención de los más pobres, a quienes había excluido del desarrollo por la implementación de la Política Social bajo la siguiente lógica:

“La Administración del considerable gasto social del Estado paternalista que fue fundamental en la atención de la salud, la educación y la vivienda, pero que mostró ineficacia para atender los grupos de extrema pobreza, tanto por su burocratismo como por la centralización del gasto. Gasto que por lo demás se sustentaba en mecanismos de financiamiento inflacionario que terminaron por marcar un límite severo al desarrollo de la política social”<sup>86</sup>

Lo anterior tuvo como punto de partida el sexenio del Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) en donde la estructura y el pensamiento económicos tuvieron un giro radical; el gasto público se redujo y se adoptaron cabalmente las medidas planteadas por el Consenso de Washington acerca del cambio de modelo económico; de un sistema intervencionista hacia un sistema neoliberal con un Estado *modesto*.<sup>87</sup>

En diciembre de 1982 se aprobaron varias reformas que tuvieron como objetivo marcar y establecer de manera legal, los límites de la intervención estatal. Los artículos constitucionales 25°, 26° y 28° fueron modificados; teniendo como

---

<sup>86</sup> Villarreal, René, *Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, FCE, México, 1993, p. 217

<sup>87</sup> El gasto público se redujo un 41%. Ruíz Velázquez, *op. cit.*

resultado la reafirmación del principio de rectoría del Estado y sus áreas de actividad, además, de que se reconoció la participación de los sectores privado y social; no obstante, pese a que parecería que se fortalece al Estado, lo que en realidad se pretendió fue redimensionar al sector público, estableciendo su margen de acción.<sup>88</sup>

Un año después, desaparecieron los presupuestos de COPLAMAR y de PIDER. En esa época, el combate a la pobreza no era un tema que estuviera en la agenda; contrario a ello, lo que preocupaba era la reducción de la deuda y el redimensionamiento del aparato público.

“Programas como el PIDER, COPLAMAR y SAM, basados en recursos presupuestales federales, difícilmente podían sobrevivir en condiciones de extrema austeridad fiscal, además de que adolecían de fallas que ameritaban su reestructuración. A partir de 1983, y como parte del ajuste fiscal y administrativo, estos y otros programas específicos fueron eliminados o asimilados en parte a otras acciones del gobierno federal. La política social en conjunto se vio sometida a los criterios de saneamiento fiscal y de mayor eficacia en la asignación de los recursos públicos, lo cual significó más selectividad en el otorgamiento de apoyos presupuestales”.<sup>89</sup>

La eliminación de los programas de apoyo social rural evidenció el poco compromiso del Estado en el Desarrollo Social. Y no solo eso, la fragilidad de las Instituciones de Bienestar Social demostró que la Política Social ocupó un segundo o tercer plano.

Por otra parte, la estrategia económica neoliberal de “Crecer y luego distribuir”, afirmó, que los nuevos programas de Combate a la Pobreza podrían ser financiados por los recursos obtenidos de la privatización, no obstante, la mayoría de las privatizaciones en México estuvieron caracterizadas por altos niveles de corrupción puesto que ni siquiera se ofertó al precio real de su valor ni se recuperó la más mínima inversión efectuada.

Finalmente:

“En términos macroeconómicos el sexenio 1983-1988 fue desastroso: el PIB por persona se redujo a un ritmo anual de 2.1% en términos reales; los precios al consumidor aumentaron, en promedio, a un ritmo anual de 90%; el tipo de cambio pasó de 57 pesos por dólar en promedio en 1982 a 2 mil 284 pesos en 1988 (un

---

<sup>88</sup> Tello, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006*, UNAM, México, 2007

<sup>89</sup> Cordera, *La Política Social moderna...*, op. cit., p. 5

aumento de más de 4mil%). En esos años, se concentró aún más el ingreso: el coeficiente de Gini pasó de 0.501 en 1984 a 0.549 en 1989, año en el que 10% de los hogares (los más ricos) disponían de casi 50% del ingreso nacional. El impacto en el bienestar de la población, la más pobre y la de ingresos medios, fue doble: el ingreso nacional se redujo, pues la economía no creció, y ese reducido ingreso nacional se distribuyó de manera más inequitativa”.<sup>90</sup>

Debe tenerse presente que la Política Social en México sólo benefició a grupos y organizaciones gremiales y no a toda la población, mucho menos a aquellas personas que se encontraban en un contexto rural y que no militaban en ningún sindicato, por lo que la desigualdad fue ensanchándose provocando el aumento del número de pobres. Los sindicatos tenían un gran poder y sus estructuras corporativas se mantenían en la burocracia del sector social, teniendo “poder de veto sobre cualquier reforma de la política a cambio del apoyo incondicional a la reforma económica”<sup>91</sup>

Derivado de lo anterior y continuando con el esquema Neoliberal, en el sexenio del Presidente de la República Carlos Salinas surgió el primer gran programa de lucha contra la pobreza, Solidaridad. En el discurso que el entonces Presidente, dio en Valle de Chalco el 12 de mayo de 1988, mencionó que:

“Las disparidades en el acceso al conocimiento, a las fuentes de empleo, a las condiciones materiales dignas constituyen una lacerante ofensa a nuestra vocación igualitaria y al respeto que nosotros mismos nos debemos. Nuestro sentido constitucional de la justicia incorpora, por eso, un compromiso; que la producción de la riqueza socialmente producida mantenga un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos, a las clases populares, a los indígenas, a los campesinos y trabajadores, a las mujeres y a los jóvenes”<sup>92</sup>

Carlos Salinas planteó que lo primordial en su Gobierno sería lograr la justicia social para todos; no obstante, contrario al discurso, el medio no sería el fortalecimiento de la Política Social sino la transición hacia el “Liberalismo

---

<sup>90</sup> Tello, *Estado...*, op. cit. p. 641

<sup>91</sup> Trejo y Jones, *Política Social...*, op. cit., p. 113

<sup>92</sup> Carlos Salinas de Gortari, *El Reto de la Justicia*, Chalco, Estado de México, 12 de Mayo de 1988, citado en Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad. Una Visión de la modernización de México*, FCE, México, 1994, p. 7

Social” a través de la Reforma del Estado en el ámbito social, o como él mismo lo plantearía después “el ajuste de la Política Social”<sup>93</sup>.

Es así como Solidaridad, y el Gobierno de Salinas, argumentaron que hubo un deterioro en el estilo de intervención pública<sup>94</sup> lo cual trajo consigo reiteradas crisis económicas y el aumento del número de pobres. Por lo tanto, el PRONASOL nació como una alternativa novedosa que buscaba resarcir los daños del pasado mediante un nuevo modelo de política social respaldado en un modelo económico neoliberal.

Con Solidaridad se pretendió innovar y aprovechar el capital social para posteriormente, con Progres-Oportunidades, romper con la brecha intergeneracional de la pobreza a través de subsidios focalizados. Desgraciadamente, como lo veremos en los siguientes Capítulos, ninguno de esos esfuerzos ha dado resultado pues, el elemento económico y la suficiencia presupuestaria es quien determina la intensidad de las acciones en torno al desarrollo social.

---

<sup>93</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, México, 1994

<sup>94</sup> *Ibid.*

## CAPÍTULO III

### Programa Nacional de Solidaridad: 1988-1994

#### 3.1. Panorama económico, político y social de 1988

Las elecciones presidenciales de 1988 declararon ganador al candidato del Partido Revolucionario Institucional, Carlos Salinas de Gortari; no obstante, dada la ambigüedad en que se desarrollaron los comicios electorales y la fortaleza del candidato opositor del Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas, se habló de la existencia de fraude electoral a favor de Carlos Salinas.

Por lo anterior, entre la población no había duda de la legalidad del régimen sino de su legitimidad; el modelo priísta estaba en entredicho así como la veracidad de sus instituciones y de la democracia. Fue en aquellas circunstancias que Carlos Salinas inició su gobierno, en un contexto político, económico y social difícil, caracterizado principalmente por los siguientes factores:

Económico	Político	Social	Demandas Sociales
*Déficit *Inflación *Aumento de la Deuda externa	*Crisis de legitimidad.  *Desgaste institucional en cuestiones de representación.  *Corrupción en la Administración Pública.	*Descontento por las reformas económicas.  *Desconfianza hacia las instituciones.	*Combate a la pobreza.  *Recuperación económica.  *Democracia.  *Seguridad pública e impartición de justicia.

Ante ese escenario y como era costumbre en cada sexenio, Carlos Salinas culpó a sus antecesores del aumento exponencial del número de pobres; por lo

anterior, durante su discurso de toma de posesión presidencial, propuso mejorar el bienestar social mediante la reducción del aparato Estatal.

Carlos Salinas planteó que la amplia participación del Estado en la economía “limitó su capacidad para dar justicia social a los mexicanos; (...) la responsabilidad fundamental de un Estado moderno es atender las demandas sociales de su población y una economía más abierta a la iniciativa y a la inversión no estatal se conducirá, sin duda, para servir los objetivos nacionales de la soberanía y de la justicia social”<sup>95</sup> Fue así como el denominado “Liberalismo Social” y la lucha contra la pobreza se convirtieron en la principal bandera de esa Administración.

En ese sentido, el Presidente Salinas planteó que el Estado debía ser más injerencista en torno al desarrollo social y menos intervencionista en cuanto al desarrollo económico, trabajando bajo una nueva lógica de racionalidad presupuestal y con un esquema de economía neoliberal en donde se pretendía seguir los siguientes criterios:

FINANCIEROS	FISCALES	SECTOR EXTERNO	PRIVATIZACIÓN	DESREGULACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Liberalización de las tasas de interés y de crédito.</li> <li>-Mayor variedad de instrumentos de ahorro.</li> <li>-Financiamiento del déficit público mediante recursos no inflacionarios.</li> <li>-Privatización de los bancos comerciales.</li> <li>-Apertura de la competencia extranjera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Finanzas públicas equilibradas.</li> <li>-Tasas menores de impuestos a individuos y empresas.</li> <li>-Eliminación de las bases de impuesto preferencial en los diversos sectores.</li> <li>-Reducción drástica de las exenciones fiscales.</li> <li>-Estímulo de la repatriación de capitales.</li> <li>-Fortalecimiento del cobro de impuestos y la administración fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tasas mas bajas en el comercio.</li> <li>-Eliminación de las barreras arancelarias.</li> <li>-Creación de acuerdos de libre comercio.</li> <li>-Renegociación de la deuda externa.</li> <li>-Fomento a la inversión extranjera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desincorporación de las industrias no estratégicas en los siguientes sectores:</li> <li>-Teléfonos</li> <li>-Banca Comercial</li> <li>-Minería</li> <li>-Agricultura</li> <li>-Acero</li> <li>-Aviación</li> <li>-Alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Eliminación de los obstáculos para el desarrollo tecnológico</li> <li>-Eliminación de permisos obsoletos para establecer y operar negocios.</li> <li>-Fomento a la participación privada en el abastecimiento de servicios públicos.</li> </ul>

\*Cuadro citado en González Gómez, Mauricio A., “Crisis y Cambio económico en México” en Kaufman, Susan y Rubio, Luis, [coord.], *México en el umbral del nuevo siglo*, México, CIDAC-PORRUA, p. 69

Salinas vio en el liberalismo social la estrategia ideal para recuperar la legitimidad no lograda en las elecciones y el apoyo social que necesitaba para continuar con las reformas neoliberales. Posteriormente, anunció la creación

<sup>95</sup> Discursos del Primer Informe de Gobierno y de recepción del Doctorado *Honoris Causa* de la Universidad de Brown de Carlos Salinas citado en Tello, *Estado... op. cit.*, p. 675



del Programa Nacional de Solidaridad, el cual, aparentemente, representaba el inicio de la Reforma del Estado y el primer gran Programa de Combate a la Pobreza.

### **3.2. El liberalismo Social como Propuesta**

Como mencionamos, el cambio de modelo económico trajo consigo una propuesta distinta de desarrollo en la cual se requería un Estado reformado y un mercado eficiente; lo anterior, teóricamente, garantizaría una más justa distribución del ingreso. A esa nueva propuesta se le llamo "liberalismo social".

Contrario al planteamiento de las Teorías neoliberales que pugnaban por un Estado Mínimo, el Liberalismo Social planteó la sustitución del Estado de Bienestar por un *Estado Solidario* el cual debía combatir la pobreza y garantizar la atención de las necesidades básicas de la población.

Bajo el nuevo enfoque de Estado Solidario, la Política Social debía transformarse y transitar a un esquema de participación regional y concertación social. Ante este nuevo planteamiento, el Estado Solidario alcanzaría el Desarrollo Social a través del reconocimiento de tres aspectos básicos<sup>96</sup>:

1. La capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse y generar alternativas productivas.
2. Las demandas sociales no se resolverían con el crecimiento de aparatos públicos.
3. El desarrollo de nuevas formas de financiamiento del gasto social no inflacionarias.

El Estado Solidario del cual Carlos Salinas fue precursor, redefinió su posición en la sociedad y planteó una nueva forma de desarrollo social. No obstante, aunque el Estado Solidario manifestaba ser diferente al Estado Mínimo por su

---

<sup>96</sup> Villarreal, *op. cit.*, pp. 223 y 224

convicción social, las alternativas de financiamiento que buscó provenían paradójicamente, de propuestas del Estado Modesto Neoliberal.

Aquellas propuestas sostenían que los Programas de Combate a la Pobreza podían financiarse con los recursos obtenidos de la venta de Empresas Paraestatales y de la reasignación de los recursos provenientes del saneamiento de las finanzas públicas; por lo anterior podemos concluir que el Estado Solidario no era mas que una derivación del Estado Neoliberal.

“La filosofía política del liberalismo social reconoce que la mano invisible del libre mercado es el mejor método para resolver el problema de qué y cómo producir, pero es insuficiente para responder a la pregunta de ¿para quién producir? Esto es, el problema de la distribución del ingreso y la justicia social, por ello se requiere de una mano solidaria en la distribución”.<sup>97</sup>

Por otra parte, el nuevo enfoque reconocía al individuo (y no a la sociedad en su conjunto) como ente fundamental para el logro del bienestar social, pues bajo esa premisa, era la comunidad quien mejor sabía qué era lo que necesitaba; además, a diferencia del modelo anterior, el esquema solidario focalizaría la atención a quienes realmente lo requerían, por ello, la protección social adquiriría un carácter más preciso, pues solo se centraría en quienes realmente lo necesitaban.

Con la propuesta anterior, la sociedad se vislumbraba como parte activa y protagónica del Desarrollo Social y la participación social como la parte activa y vital en la ejecución de los programas contra la pobreza:

“Cada programa toma en cuenta la potencialidad, la madurez y las necesidades particulares de los grupos u organizaciones y establece objetivos con criterios que permitan hacer llegar los recursos a los auténticos destinatarios y no canalizarlos de manera indiscriminada y con intermediarios de diversa índole”.<sup>98</sup>

El 6 de diciembre de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación “el Acuerdo en el cual se creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con la finalidad de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública para combatir los bajos niveles de vida, así como asegurar el cumplimiento de programas especiales en la materia”.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 260

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 228

<sup>99</sup> Ruíz Velázquez, *op. cit.*, p. 128

Como veremos a continuación, Solidaridad representó no solo el Primer Gran Programa de Combate a la Pobreza sino toda una estrategia política y mediática que el Presidente Salinas utilizó con fines electorales y no sociales.

### 3.3. Planteamiento del PRONASOL

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) surgió como una nueva propuesta de Política Social, cuyo principio básico fue el fomento de la participación comunitaria así como el aprovechamiento de la solidaridad existente entre los pueblos y comunidades que trabajaban bajo esquemas de ayuda mutua.<sup>100</sup> Asimismo, el Programa planteó el establecimiento de una nueva relación entre Estado y Sociedad, es decir, una nueva forma de Política Social basado en la idea de Liberalismo Social:

“Necesitamos, pues, a partir de esa extraordinaria movilización, a partir de esas practicas, enriquecer la propuesta ideológica. En palabras sencillas, enriquecer la propuesta del liberalismo social”<sup>101</sup>

Bajo ese nuevo esquema, Solidaridad manifestó la premisa de eliminar las relaciones corporativas y clientelares heredadas de los regímenes anteriores.<sup>102</sup> Por otra parte, Carlos Salinas se había desempeñado como Secretario de Programación y Presupuesto, instancia que operó PIDER y COPLAMAR años antes, por lo que conocía a la perfección la instrumentación de los programas sociales.

Fue así como la *Reforma del Estado* hacia un Estado *modesto, moderno* y con *compromiso social* se iniciaba con Solidaridad. En ese sentido, el nuevo enfoque de Política Social estaba orientado a sanear las finanzas públicas:

---

<sup>100</sup> Lo anterior se basa en que Solidaridad pretendió retomar los esquemas organizacionales que mantenían ciertas comunidades, como el tequio en Oaxaca. De esa forma, Solidaridad buscó reforzar los vínculos entre sociedad y Estado.

<sup>101</sup> Discurso del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari durante el diálogo con el Consejo Consultivo del PRONASOL durante la entrega de 4 premios solidaridad 1992, Topolobampo, Sinaloa citado en Solidaridad, *El Trabajo Común*, México, Solidaridad, 1992, pp. 20 y 21

<sup>102</sup> Consejo Consultivo de Solidaridad, *op. cit.*

“El PRONASOL rechaza el sistema de subsidios amplios y los altos niveles de gasto de la década de los setenta en favor de una propuesta mas selectiva: en principio por una mayor eficiencia en atender a los pobres; en la práctica para adaptar el papel social tradicional del Estado a los rigores eficientistas de una economía reestructurada.”<sup>103</sup>

### 3.4 Actividades

PRONASOL inició sus actividades en 1989 teniendo como principal objetivo atacar los problemas de la pobreza en las zonas rural y urbana para lo cual, además de utilizar las experiencias de PIDER y COPLAMAR, propuso un esquema de acción comunitaria bajo un modelo descentralizado, participativo y ciudadano.

El Programa tuvo la intención de resarcir los daños de la pobreza mediante el cubrimiento de las necesidades básicas en primer lugar, para después continuar dotando de infraestructura a las comunidades y concluir con la generación de empleos y autosuficiencia. Para ello, estableció sus trabajos a través de tres vertientes de acción:

- Solidaridad para el bienestar social
- Solidaridad para el desarrollo regional
- Solidaridad para la producción<sup>104</sup>

Para lo anterior, se formularon Programas de acción que se dividían en cuatro tipos:

1. Inversión Social: Con el objetivo de potencializar el capital humano.
2. Subsidiarios: Orientados a aumentar el consumo a través de subsidios selectivos.

---

<sup>103</sup> Dresser, Denise, “Pronasol y Política: Combate a la Pobreza como fórmula de gobernabilidad” en Félix Vélez [Comp.], *La Pobreza en México. Causas y Políticas para combatirla*, México, ITAM-FCE, 1994, (El Trimestre Económico, 78), p. 267

<sup>104</sup> Consejo Consultivo, *op. cit.*

3. Infraestructura: Destinados a reducir las carencias de servicios urbanos dotando de infraestructura básica a las comunidades.
4. Crediticios: Con la finalidad de motivar la inversión y producción de alimentos básicos mediante el otorgamiento de créditos. También buscaba crear acciones productivas en beneficio de la totalidad de la comunidad a partir de bolsas comunitarias procedentes del pago de los créditos.<sup>105</sup>

A partir de ello, se dio inicio a selección de los beneficiarios y aunque en ese entonces los criterios no eran tan específicos, poco a poco fueron evolucionando hasta convertirse en ambiguos y discriminatorios; la proliferación de programas de Solidaridad dejó de lado el objetivo originario (Ver Anexo 1). Por ello, Solidaridad pasó de ser un Programa de Combate a la Pobreza a un macroprograma de bienestar social lo cual era de considerable relevancia para paliar los efectos del neoliberalismo.

Por otro lado, el Programa tuvo una gran difusión; desde spots en radio y televisión hasta manifestaciones “artísticas” por parte del personal de Televisa. El ambiente nacional se unía en torno al proyecto, las expectativas estaban en lo más alto y la manipulación mediática se orientó a la simulación de un nuevo contrato social y de un PRI renovado.

Todo esto contrastó con una política económica empobrecedora que trataba de “adaptar la responsabilidad social tradicional del Estado a nuevas restricciones económicas y redefinir los límites de su intervención en el contexto de una estrategia de reforma neoliberal”<sup>106</sup>

### **3.5. Financiamiento**

El esquema de financiamiento de PRONASOL fue de origen múltiple y estuvo compuesto de tres principales fuentes:

---

<sup>105</sup> Ruíz Velázquez, *op. cit.*

<sup>106</sup> *Ibid.*, pp. 262 y 263

1. Las aportaciones federales provenientes del Ramo XXVI de los Convenios Únicos de Desarrollo.<sup>107</sup>
2. Las contribuciones de los gobiernos estatales.
3. Las aportaciones en dinero, trabajo o especie de los beneficiarios.<sup>108</sup>

Con lo anterior, PRONASOL propuso dejar a un lado los modelos de burocratismo y déficit fiscal rompiendo el esquema tradicional de excesivo gasto social al establecer el esquema de financiamiento múltiple, mismo que estaba acorde a un Estado neoliberal.

Además de lo anterior, las diversas Instituciones que participaban, destinaban parte de su presupuesto para la operación de los subprogramas de los cuales estaban a cargo.

El presupuesto de PRONASOL trabajaba bajo un esquema programático, es decir que el monto se asignaba con base en la elaboración de programas. Por lo anterior, se podría pensar que los Gobiernos Locales podían influir de manera importante acerca de la orientación de sus presupuestos conforme a sus contextos y necesidades. No obstante, la federación siempre tuvo la última decisión en cuanto a la asignación presupuestal; de esa manera, la injerencia estatal se limitó a complementar las decisiones y los presupuestos asignados a nivel central con cierto menosprecio a las características y necesidades propias de las regiones.

Pese a lo anterior, hubo una gran participación de los Estados en cuanto a la complementación de los presupuestos asignados por Solidaridad, por cada peso que invertían, la federación ponía otro lo que motivaba la inversión; sin embargo, las inversiones fueron insuficientes dada la injusta repartición de presupuestos y el grado extremo de pobreza en que se encontraban.

---

<sup>107</sup> Con el PRONASOL, los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) cambiaron a Convenios de Desarrollo Social (CDS) en los cuales los Estados además de participar en las negociaciones para la asignación de recursos, también participarían con recursos propios adicionales a los otorgados por la Federación.

<sup>108</sup> Ordoñez Barba, *op. cit.*

### Evolución Presupuestal

Año	Gasto (Millones de Dólares)	% del PIB
1989	680	1.1
1990	950	1.5
1991	1700	2.2

Fuente: Datos tomados de Dresser, Denise, *Pronasol y Política...*, *op. cit.*, p. 265

Pese a las cifras oficiales, dado el impacto del Programa, se sugería que operaba con recursos mucho mayores obtenidos de la venta de empresas públicas y del gasto en desarrollo social.<sup>109</sup>

### 3.6. Apreciaciones

El Consejo Consultivo menciona que:

“es totalmente inadecuado evaluar al Programa, contrastando su impacto contra los saldos históricos de la desigualdad y la pobreza. La superación de los saldos históricos de la pobreza requiere de (...) muchos años. La trascendencia del Programa no se ubica en estas dimensiones (...) sino en el hecho de que Solidaridad es la avanzada para la consolidación de un nuevo esquema de política social”<sup>110</sup>

Ante tal enunciado, no obstante, surgen las preguntas ¿Entonces, para qué sirvió el programa? y ¿De qué sirve la consolidación de un nuevo esquema de política social si este no va a contribuir de mejor manera al desarrollo?

Para intentar contestar lo anterior, examinaremos los puntos más importantes del Programa.

<sup>109</sup> Dresser, *Pronasol y Política...* *op. cit.*, p. 265

<sup>110</sup> Consejo Consultivo, *op. cit.*, p. 114 y 115

### 3.6.1. Sobre el Diseño

El PRONASOL fue un programa bien diseñado y con un planteamiento novedoso. Además, fue el primer y más importante mecanismo que se instrumentó específicamente contra la pobreza en el Estado mexicano. No solamente buscó erradicar la pobreza sino también lograr mayores índices de desarrollo mediante la construcción de infraestructura, creación de empleos productivos que le permitieran a las comunidades obtener ingresos y el fortalecimiento de la participación comunitaria mediante la descentralización.

Pese a que el PRONASOL no planteó una definición clara de pobreza ni la metodología a utilizar para la asignación de los recursos<sup>111</sup> -lo que a la larga se tradujo en discrecionalidades- debemos considerar que la flexibilidad utilizada puede ser una ventaja debido a que se puede caer en el error de tener una visión unilateral tomando solo en cuenta el aspecto cuantitativo y no el cualitativo. Lo anterior quiere decir que, aunque resulta necesario plantear índices de pobreza y criterios de medición, los errores de encasillamiento deben ser evitados y el aspecto cualitativo debe imperar. La pobreza no sólo debe ser medida, debe ser atacada, en todas sus facetas.

De igual modo, PRONASOL aceptó los errores de las pasadas administraciones y reconoció que la única manera de acceder a las políticas de bienestar social, era a través de las gestiones realizadas por organizaciones corporativas pertenecientes al PRI, es decir que si no se pertenecía a una organización de este tipo, el individuo no tendría a posibilidades de acceso a servicios sociales. Además, reconoció que el proceso de modernización del Estado había excluido a la población rural, acentuando cada vez más las desigualdades sociales entre la población del campo y la ciudad. En ese sentido, el diagnóstico fue correcto pues aceptaba que el modelo gremial, clientelista y corporativista del PRI había frenado el desarrollo de innumerables individuos.

---

<sup>111</sup> Ordoñez Barba, *op. cit.*, p. 282



Sin embargo, también es cierto que lo que hacía el gobierno de Carlos Salinas era argumentar que los problemas de la pobreza habían sido heredados de los gobiernos posrevolucionarios, que finalmente, habían seguido un esquema proteccionista e injerencista. Para su gobierno, la solución era adoptar el nuevo modelo económico neoliberal y el Liberalismo Social como proyecto de gobierno. Por lo anterior, la Administración Pública (y la Política Social) debía operar bajo los postulados del Consenso de Washington y ello teóricamente derivaría no solo en la solución de los problemas de la pobreza (a través de PRONASOL), si no en la tan anhelada *Reforma del Estado*.

El PRONASOL no solo fue un Programa de Combate a la Pobreza, sino parte de toda una estrategia neoliberal de alivio a la pobreza que, sin embargo, se limitó a combatirla específicamente, más no a atacar las causas estructurales que la originan.

Por otra parte, el PRONASOL tampoco creó una estrategia de integración entre sus programas ni instrumentó acciones para el seguimiento de sus proyectos, de manera que solo hubo soluciones temporales y parciales a manera de parches. Por lo anterior, la integración social hacia el esquema neoliberal con oportunidades de desarrollo para la mayoría de la población no se hizo una realidad.

Asimismo, “Las demandas incorporadas con mayor facilidad al PRONASOL fueron aquellas que se recogían durante las giras presidenciales, por lo que fue un canal más directo entre el propio Presidente de la República y los grupos populares (...)”<sup>112</sup> articulado de la siguiente forma:

1. El equipo del PRONASOL cercano a Carlos Salinas procesaba las demandas de la comunidad hechas al Presidente durante sus giras.
2. Los Comités de Solidaridad, establecidos en las comunidades elaboraban los proyectos en colaboración con los funcionarios de Solidaridad.
3. Se financiaba al Programa.

---

<sup>112</sup> Ruíz Velázquez, *op. cit.*, p. 138

Por otra parte, la población extremadamente pobre estaba –y sigue estando– desorganizada y dispersa por lo que los canales propuestos por PRONASOL no fueron funcionales.

Además de lo anterior, como mencionamos, una de las vertientes de Solidaridad consistió en dotar de infraestructura a comunidades en un sentido de complementación; para eso, era necesario que la comunidad aportara con algún tipo de ayuda ya sea monetaria o de trabajo, sin embargo, existían comunidades tan pobres que no contaban con ningún tipo de servicio o infraestructura y en donde a la comunidad le era casi imposible participar bajo los esquemas propuestos por PRONASOL.

Por ello, Solidaridad dio respuestas a necesidades inmediatas pero no profundas. “Mucho se enfatiza el hecho de que nadie mejor que las propias comunidades sabe cuales son sus necesidades inmediatas, pero no por ello sabe como resolverlas, pues carece de los conocimientos y la técnica para ello.”<sup>113</sup>

Por otro lado, el presupuesto dependía de ingresos presupuestales extraordinarios derivados de la venta de empresas por lo que no se hablaba de una estrategia de desarrollo social a largo plazo hasta su institucionalización. No obstante, aunque con la creación de SEDESOL se institucionalizó el PRONASOL, el Programa quedo a cargo del Poder Central, contrario a la idea de descentralización que en un principio propuso.

Además muchos de los errores cometidos en la selección de la población correspondieron a un esquema de fortalecimiento partidista estratégico. Lo anterior quiere decir que en aquellos Estados en donde el PRI perdía fuerza, principalmente en los del Norte, se benefició a población de estratos más o menos acomodados como parte de una estrategia de recuperación de legitimidad.

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 139

De esa forma, los errores en la asignación de presupuesto así como en la selección de la población beneficiada contribuyeron a acentuar las desigualdades. Lo que es un hecho es que mediante Solidaridad, el Presidente Salinas logró obtener legitimidad, se posicionó y fortaleció, logrando la aceptación de su política neoliberal.

Pese a ello, gradualmente PRONASOL fue cayendo en una situación de desvinculación de su objetivo central; la descentralización planteada trajo como consecuencia un esquema de presupuesto por proyecto y no por proyectos articulados hacía un mismo fin. Además, debido a que no se estableció una clara definición de pobreza por lo que cada subprograma arrojó resultados diversos.

Asimismo, Solidaridad no planteó aumentar la oferta laboral, renivelar los salarios, u otra reforma estructural necesaria para abatir la pobreza; el argumento ambiguo de “mejorar los niveles de vida de los que menos tienen” no proponía más que maquillar el problema de la pobreza. No hablaba sobre el salario ni el empleo, ni sobre la modificación en el ingreso de las familias.

En ese sentido, la Administración de Carlos Salinas de Gortari nunca criticó el modelo neoliberal iniciado por Miguel de la Madrid, es decir, según su visión, la pobreza había sido consecuencia de los malos manejos de los sexenios anteriores y una mala estrategia de política social por lo que, de alguna manera, se estaba atacando al modelo intervencionista y su supuesta irracionalidad económica.

Por lo anterior, el PRONASOL constituyó un alivio inmediato para los afectados del nuevo modelo económico.

Al mismo tiempo que los salarios no crecían y se recortaba el gasto social surgieron estos programas como paliativos de la crisis existente y como métodos de contención, no representando un apoyo real ni mucho menos un método eficaz para combatir la pobreza.

### 3.6.2. Sobre la Descentralización y la Participación Comunitaria

Debido a la importancia que el PRONASOL otorgó al Municipio, resultó necesario para la Administración Pública Federal, la implementación de acciones enfocadas al cumplimiento de las tareas encomendadas para así lograr que el orden local se posicionara como la célula básica de la organización social y la instancia coordinadora por excelencia.

Para llevar a cabo lo anterior, se fomentó la creación de los Comités Municipales de Solidaridad presididos por el Presidente Municipal, cuyas funciones eran integrar los programas, obras y proyectos promovidos por ellos y por las comunidades, a través de sus propios Comités, y concretar con los COPLADE su participación en los CDS.<sup>114</sup> No obstante, el Municipio no logró posicionarse como elemento central de gestión e interlocución de demandas sociales.

Las acciones Municipales estuvieron permanentemente supeditadas a las decisiones de los funcionarios del PRONASOL. En ese sentido, fueron ellos quienes fungieron como gestores entre las demandas de la población y del Programa; además tenían la última palabra en cuestión de infraestructura pues su introducción no se ponía a consideración de la comunidad.

Lo anterior trajo consigo varias consecuencias; en primer lugar se fortaleció el esquema centralista debido a que quienes tomaban las decisiones eran los Delegados de Solidaridad enviados por la Federación y en segundo lugar, debido a que no había un acercamiento ni un conocimiento previo de las zonas, muchas veces la selección de la población objetivo fue errónea y no se benefició a los más pobres sino lo contrario, a familias que ni siquiera estaban en la escala de pobreza.

---

<sup>114</sup> Ordoñez Barba, *op. cit.*

Los estudios de Manuel Ordoñez Barba en diversos Estados de la República muestran que una parte considerable de los beneficiarios del Programa provenía de estratos cuyos ingresos superaban los índices de pobreza establecidos por PRONASOL. Además, en aquellos casos en donde la mayoría de la población beneficiada tenía cubiertos sus mínimos de bienestar, las aportaciones se hacían en términos monetarios, en cambio en aquellas zonas en donde el Programa benefició a comunidades menos desarrolladas, las aportaciones se hicieron con mano de obra.

Por otra parte, el PRONASOL planteaba que los Comités solo se podían establecer por iniciativa de la comunidad, sin embargo, la realidad mostró que la mayoría se constituyeron por la intervención directa de los promotores de Solidaridad.<sup>115</sup> Por otra parte, pese a que los representantes se elegían de manera democrática, la mayoría de las comunidades ya contaba con líderes establecidos, muchas veces pertenecientes a organizaciones afiliadas al PRI y en los casos donde no fue así, esas organizaciones participaron de manera conjunta con los Comités por lo que se privilegiaba a los líderes que tenían alguna conexión con el Partido en el poder. A partir de lo anterior, surgieron varios tipos de organización:

- Los Comités Vírgenes, organizados espontáneamente al margen de cualquier organización existente.
- Los Comités que surgen de la convocatoria del Presidente Municipal, pero que atraviesan por su primera experiencia organizacional.
- Aquellos Comités que nacen montados en las estructuras y en las organizaciones del PRI.
- Comités que encuentran sus orígenes en organizaciones previamente existentes, ya sea de partidos de oposición, políticamente independientes u organizaciones gremiales.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> *Idem.*

<sup>116</sup> Trejo, Guillermo y Jones, Claudio, *Contra la Pobreza. Por una estrategia de Política Social*, México, Cal y Arena, 1993, p. 189

En ese sentido, Ordoñez demuestra también que los Comités contaban con un alto grado de legitimidad debido a las formas de organización democráticas y que la mayoría de las decisiones se tomaban en Asamblea.

Es importante destacar que los Comités lograron incentivar la participación y la estima de los ciudadanos; además, debido a que gran parte de los recursos no pasaban por intermediarios, se fomentó la autogestión y muchos proyectos resultaron de manera positiva.

Por otra parte, el método de trabajo que Solidaridad planteó, estuvo basado en la participación comunitaria y en una interrelación entre las demandas de la comunidad y las acciones Institucionales por medio de los Comités de Solidaridad; no obstante, la participación sólo se podía dar bajo los lineamientos que los Comités propusieran pues debido a que el modelo de organización ya estaba previamente diseñado, los esfuerzos locales debían ajustarse.

Ordoñez también demuestra que los niveles de participación fueron considerables solamente en Estados con bajos índices de pobreza y, además, fue en esos Estados donde el error de selección de población fue mayor, es decir que se benefició a población no pobre; en cambio en aquellos Estados con mayores índices de pobreza, el grado de error en la selección de población fue menor y los niveles de participación no fueron tan altos y como se mencionó, la forma de participación era con trabajo y no con aportaciones monetarias. Lo anterior demuestra que, mientras los individuos no tengan cubiertos sus mínimos de bienestar, el modelo ideal de Estado Democrático y de Derecho en donde se exige una participación activa y comprometida de la sociedad en estricto cumplimiento de la Ley, no podrá ser una realidad, es decir, serán esfuerzos de participación marginal.

A su vez, el esquema de descentralización planteado logró poner en la agenda la idea de la participación social, logrando interés y participación por parte de los Gobiernos Locales, sin embargo, como se mencionó, pese a los esfuerzos

realizados en el plano Local, la participación siempre estuvo limitada a las decisiones de la Federación.

Derivado de la creación de los Comités, fueron emitidas diversas opiniones que planteaban una nueva estrategia de control social por parte del sistema la cual, a final de cuentas, tendría fines proselitistas y de fortalecimiento del partido en el poder. Es importante recalcar que la única forma de organización social en contra de la pobreza que iba a ser aceptada por el Gobierno era la que cumpliera las características establecidas por los Comités de Solidaridad, ninguna otra sería reconocida por lo que de alguna manera, se controlaba la participación social y se limitaba a las restricciones que el Estado planteaba.

### **3.6.3. Sobre el bombardeo mediático y los fines políticos**

El expresidente Carlos Salinas utilizó el PRONASOL con el objetivo de obtener apoyo político. Para su promoción desplegó infinidad de anuncios propagandísticos que incluyeron a personalidades de TELEVISA se orientaron a formar un clima nacional de lucha contra la pobreza en el que toda la sociedad se unía por el bien común.

“Se puede argumentar que todos los gobiernos usan, en menor o mayor medida, los programas sociales para legitimarse, pero el PRONASOL va más allá de la simple legitimación del Estado en abstracto y obedece a objetivos mas precisos, aunque implícitos”<sup>117</sup>

El PRONASOL funcionó como mecanismo de legitimación para el Gobierno, de esa manera se explica toda la parafernalia utilizada para su establecimiento; desde numerosos anuncios espectaculares en las calles y carreteras, hasta un bombardeo masivo de “spots” en radio y televisión que pretendían tocar las fibras más sensibles de la población.

---

<sup>117</sup> Laurell, Asa Cristina, *Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza*, Revista “Nueva Sociedad”, No. 131, Mayo-Junio de 1994 citado en [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

Bajo el nuevo enfoque, el gobierno de Salinas, a través de Solidaridad, buscó que toda la sociedad se involucrara en la lucha contra la pobreza. La excesiva propaganda produjo que muchos sectores de la población participaran, sin importar su condición económica, así el PRONASOL fue el único canal de participación que encontraron los ciudadanos para tratar de “cambiar las cosas” y “trabajar por el país” mas no como instrumento de participación para salir de su condición de pobreza extrema. Por todo el bombardeo mediático, el PRONASOL generó expectativas que al final no pudo cumplir.

Por otra parte, Solidaridad reforzó algunos vicios del sistema político mexicano, pues como se mostró, el centralismo, el presidencialismo y el populismo se vieron fortalecidos. El Programa elevó la figura del Presidente a una especie de ente caritativo pues bajo la forma de trabajo establecida, se daba a entender que las actividades contra la pobreza emanadas del PRONASOL eran prebendas y favores presidenciales y no acciones de responsabilidad social. Por lo anterior, parecía que Salinas había obtenido el apoyo necesario para continuar con las reformas neoliberales y con ello daba una justificación social a toda acción de privatización que quisiera emprender.

“Salinas creó el PRONASOL bajo el estricto control de una élite presidencial cerrada... desplegó un intento sin precedentes por utilizar los recursos destinados al gasto social para organizar una base de apoyo político paralela al PRI y controlada por la presidencia”<sup>118</sup>

Por otra parte, y considerando que el PRI ya no era hegemónico, el PRONASOL también operó con fines electorales. El Programa canalizó esfuerzos a zonas conflictivas de escasos recursos y con un peso electoral considerable. Las actividades se capitalizaron hacia las elecciones intermedias de 1991, en donde el PRI obtuvo la victoria, y la Presidencial de 1994.

Así, la distribución presupuestal regional obedeció más a cuestiones electorales que de pobreza, aquellos Estados del Norte en donde el PAN se posicionaba fueron beneficiados captando la participación y el beneficio de sectores con niveles de vida aceptables; además en Chalco, una de las

---

<sup>118</sup> Trejo y Jones, *La Política Social...*, op. cit., p. 118



regiones más pobres del Estado de México que en 1988 había votado mayoritariamente por el candidato de oposición Cuauhtémoc Cárdenas, resulto una de las zonas mayormente beneficiadas.

Al respecto, en las elecciones de 1988 el Estado de México se inclinó a favor del Frente Democrático Nacional, por lo anterior, gran parte de los recursos y acciones de Solidaridad se establecieron en Valle de Chalco; el Presidente Salinas pasó una noche con una familia residente del lugar<sup>119</sup>, una de las zonas más pobres del Estado, y anunció la creación del Proyecto Chalco 2000 en donde se dotaría de infraestructura, básica, a los residentes de la zona. En Enero de 1990 las lámparas de Chalco son encendidas por primera vez inaugurando así la obra más significativa de Solidaridad.

En Nuevo León también se destinaron grandes recursos de Solidaridad a pesar de que era uno de los Estados con menos pobres a nivel federal y en 1991 hubo una aplastante derrota por parte del PRI; los recursos se orientaron a zonas de “alto riesgo electoral”.<sup>120</sup>

Los recursos del Solidaridad eran goteados a organizaciones, Gobernadores o Presidentes Municipales que no estuvieran afiliados al PRI<sup>121</sup> por lo que el PRONASOL fortaleció solamente a las élites estatales que estaban afiliadas o tenían algún nexo partidista. En el caso de las organizaciones independientes, la estrategia del programa fue minar su autonomía y dividir internamente o bien encauzar las acciones hacia los canales propuestos por Solidaridad erigiéndose así como el único camino de acción estatal en el cual si no se era participe se caía en la ilegitimidad.

El PRONASOL también cooptaba a grupos de izquierda locales opositores al régimen y afiliados al PRD; tal es el caso del Comité de Defensa Popular en Durango y su unión con otros grupos afiliados al PRONASOL para la creación

---

<sup>119</sup> La casa en la que el ex Presidente Salinas pasó la noche en Valle de Chalco fue forzosamente vendida al Gobierno Federal y hoy yace abandonada. Sus antiguos residentes siguen manteniendo su condición de pobreza además de que fueron víctimas de la impunidad política que imperaba en ese entonces no solo por parte de la Presidencia, sino del Gobierno del Estado de México. Para mas información ver Zermeno Nuñez, Jélica, “Testimonio: El Mito de Solidaridad”, publicado en la “Revista Enfoque”, Suplemento Dominical del Periódico *Reforma* el 28 de Octubre de 2007

<sup>120</sup> Laurell, *op. cit.*

<sup>121</sup> Dresser, *Pronasol y Política..., op. cit.*

del Partido del Trabajo (PT).<sup>122</sup> También se cooptaron, grupos sociales independientes como el Comité de Defensa Popular, la Unión de Organizaciones Regionales Campesinas y algunas fracciones del Movimiento Urbano Popular<sup>123</sup>

De igual modo, el programa “tortibonos”<sup>124</sup> y de cocinas populares benefició mayoritariamente a la población urbana en el Distrito Federal -en donde el PRI estaba debilitado- suscitando una disputa entre obreros y campesinos al sentirse estos últimos, desprotegidos por el Programa. Poco después y derivado de la crisis económica, grupos de comerciantes informales y organizaciones urbanas populares que no estaban bajo el control del PRI -y que posteriormente cooptaría el PRD- crecieron exponencialmente, por lo que el descontento popular fue a la alza.

Solidaridad trató de inducir a los pobres a que aceptaran y se adaptaran al nuevo sistema económico, sin embargo, no lo logró y el sistema neoliberal creó más pobres; solamente se brindaron soluciones temporales a aquellos sectores que no pudieron ser incorporados al sistema económico, a los rezagados.

Fue así como el PRONASOL fue utilizado como estrategia de fortalecimiento del PRI y aseguró el apoyo por parte de los grupos beneficiados para continuar con la política neoliberal que empezaba a echar raíces.

### **3.7 Algunos Resultados**

A partir de la implantación del modelo neoliberal, el gobierno mexicano comenzó un proceso de desincorporación de empresas paraestatales y de apertura hacia el comercio internacional mediante la eliminación de aranceles.<sup>125</sup> Esas actividades comenzaron en el sexenio de Miguel de la Madrid y fue con Carlos Salinas cuando se desincorporaron empresas de

---

<sup>122</sup> *Idem.*

<sup>123</sup> Ruíz Velázquez, *op. cit.*, p. 137

<sup>124</sup> Cupones de 1 kg gratis de tortilla diario como subsidio a la tortilla.

<sup>125</sup> En 1986 México ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) profundizando la liberalización del comercio exterior mediante la eliminación de aranceles.

mayor envergadura y cuando los efectos de la liberalización económica se comenzaron a hacer presentes.

Antes de poner las paraestatales a la venta, el Estado saneó sus finanzas y modernizó sus equipos. En procesos corruptos se pusieron a la venta empresas eficientes como Altos Hornos de México en donde el Estado ni siquiera recuperó lo invertido en su modernización.<sup>126</sup> Así, las privatizaciones se justificaron como medida necesaria para el desarrollo social; el discurso era que gracias a ellas era como se podía brindar de servicios a las comunidades más pobres.<sup>127</sup>

Pero los recursos obtenidos de la venta de paraestatales y del saneamiento de las finanzas públicas no se vieron reflejados en mejores condiciones de vida para las personas, al contrario, los “beneficios” que traería el neoliberalismo no se hicieron tangibles y además se fortaleció la premisa de que “los pobres son pobres porque quieren” por lo que, bajo ese supuesto, al ser grupos ineficientes debían estar acogidos el PRONASOL por una cuestión de beneficencia o caridad y no de responsabilidad Estatal.

Por otra parte, derivado de la apertura al comercio internacional algunas micro, pequeñas y medianas empresas comenzaron a quebrar por lo que el desempleo aumentó, no solo a consecuencia de lo anterior sino por el despido de personal de la Administración Pública que laboraba en las paraestatales puestas a la venta.<sup>128</sup>

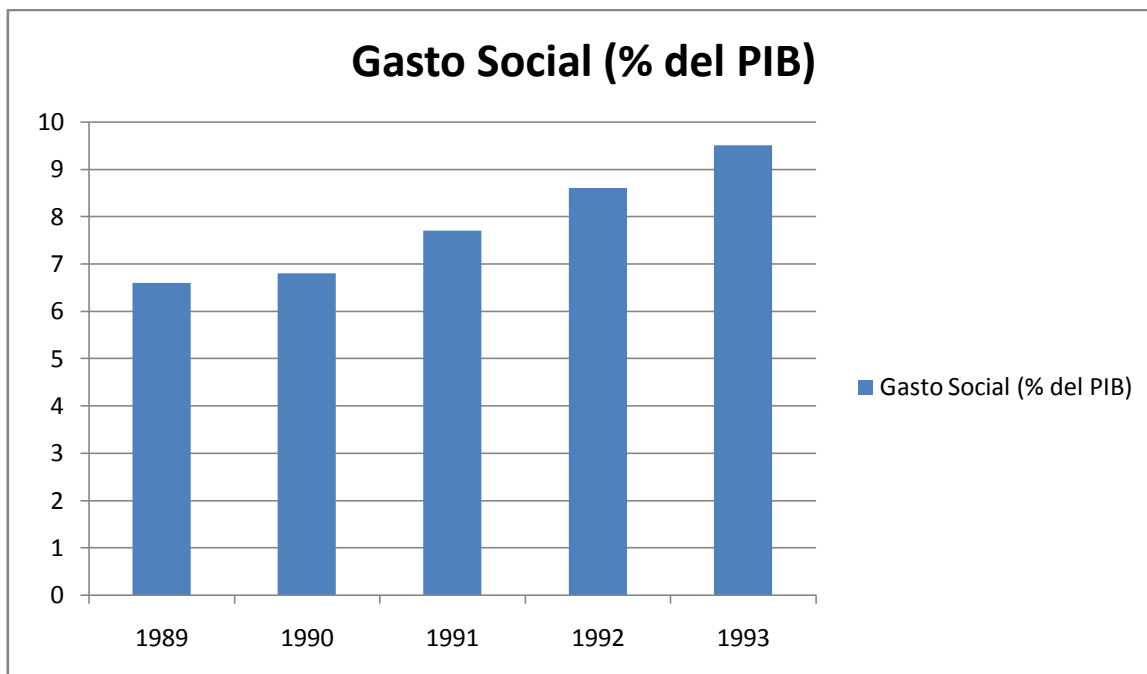
Ante tal escenario el y contrario a lo que se podría pensar, el gasto social fue en aumento a la par de Solidaridad:

---

<sup>126</sup> Rueda Peiro, Isabel, *La creciente desigualdad en México*, UNAM-IIE, México, 2009

<sup>127</sup> Dresser, *Pronasol y Política...*, *op. cit.*

<sup>128</sup> Rueda Peiro, *op. cit.*



Fuente: Criterios Generales de Política Económica 1994, en Consejo Consultivo del PRONASOL, *op. cit.*

En su quinto informe de gobierno Salinas afirmó que el gasto social había aumentado un 85% y representaba más de la mitad del PEF.<sup>129</sup> Si bien el gasto social iba en aumento, no era nada comparado –en términos absolutos- con el de periodos pasados además de que, como se mencionó, el gasto estuvo orientado a fines político-electorales.

Además, aunque fue un acierto que el PRONASOL haya logrado poner en primer lugar de la agenda Nacional y de las Instituciones del Estado el tema de la pobreza, debemos tener en cuenta que el problema ya había sido objeto de varias críticas a nivel internacional, además de que cada vez más personas veían deterioradas sus condiciones de vida. Por ello, no fue casualidad que el Presidente Salinas haya optado por establecer al PRONASOL como eje central de su Gobierno.

Pese a lo anterior, PRONASOL tuvo algunos resultados positivos. Los Programas de Infraestructura incidieron positivamente en las condiciones de vida de las personas logrando beneficiar a la población y aumentado su bienestar sobre todo por la introducción de servicios básicos a comunidades

<sup>129</sup> Ruíz Velázquez, *op. cit.*

como luz, agua, y confort sin embargo no hubo un seguimiento en cuestiones de marginalidad.

No obstante, en los Programas Crediticios, la mayoría de los productores de temporada usaron el crédito para consumo familiar y no hubo supervisión. El monto fue insuficiente para acrecentar la producción y contribuir a los ingresos familiares. No hubo una adecuada distribución de los ingresos, fue una solución parcial que no incidió en los orígenes de la baja productividad.

Por último, en los Programas de Inversión Social todo se generalizó sin tomar en cuenta las necesidades particulares, se maneja de igual manera una escuela rural a una urbana siendo que en las zonas rurales se exigía la ampliación de las escuelas mientras que en el medio urbano se requerían más escuelas. Pese a lo anterior, es importante señalar que esos programas sí lograron contribuir al mejoramiento de la infraestructura educativa en diversas comunidades generando una mayor integración de los alumnos y profesores; sin embargo solo fue en lo físico y no en lo estructural, es decir, que fue un programa paliativo de las necesidades materiales más no docentes, administrativas o de planes educativos.

Al final el resultado no fue tan devastador puesto que la pobreza ligeramente disminuyó aunque no de manera significativa:

<b>Año</b>	<b>Pobreza Extrema</b>	<b>Pobreza Intermedia</b>	<b>No Pobres</b>
1984	15%	27%	58%
1989	19%	29%	52%
1992	16%	28%	56%

Datos obtenidos en Aguayo Quezada, Sergio, *El Almanaque mexicano*, Grijalbo, 2000.

Si bien es cierto que a partir de la incursión de Solidaridad los niveles de pobreza comenzaron a disminuir, era impensable la realización de una gran inversión social a la par de una política neoliberalizadora.

Aunque la pobreza disminuyó, Carlos Salinas inició su sexenio con solo 1 mexicano multimillonario concluyendo en 1994 con 24, lo que representó un aumento en el monto de las fortunas de 2105%<sup>130</sup> y un aumento de la desigualdad social. De igual modo, de 1988 a 1994 el poder adquisitivo del salario mínimo fue de -46.50%<sup>131</sup>.

El descontento social iba en aumento lo mismo por la crisis económica que por la pobreza cotidiana; el levantamiento del EZLN en 1994 demostró el fracaso de PRONASOL, al ser Chiapas uno de los Estados con mayores índices de pobreza que mantenía sus condiciones y las empeoraría con el advenimiento del TLC.

### 3.8 Consideraciones

El PRONASOL funcionó como instrumento de reconciliación entre sociedad y Estado al establecer lazos de coparticipación, sin embargo, cuando la crisis económica se vio reflejada en los bolsillos de la ciudadanía, es decir, cuando caía el salario y descendía el nivel de vida, la crisis de legitimidad del PRI surgió nuevamente.

Con Solidaridad no se atacaron las causas estructurales de la pobreza:

“La crisis económica afectó a la mayoría de los sistemas de representación, y como resultado sus miembros tradicionales fueron reconstruidos por la *élite* estatal, esencialmente como consumidores de los beneficios de Pronasol – electricidad, becas, créditos, drenaje, pavimento- en lugar de beneficiarlos de la protección tradicional del Estado en la modalidad de aumentos salariales, subsidios y repartos agrarios.”<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Datos de Revista Forbes, 1987-2007 citado en Aguayo Quezada, Sergio, *El Almanaque Mexicano 2008*, AGUILAR, México, 2008, p. 89

<sup>131</sup> Datos del Universal, 1999 citado en Aguayo Quezada, Sergio, *El Almanaque Mexicano*, Proceso-Grijalbo, Editorial Hechos Confiables, 2000

<sup>132</sup> Dresser, Denise, “En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas”, en Gabriel Martínez [comp.], *Pobreza y Política Social en México*, México, ITAM-FCE, 1997, (El Trimestre Económico, 85) p. 27

Por lo anterior, PRONASOL vino a mitigar de manera parcial los efectos generados por el cambio de modelo económico que implementó el país, sin embargo es importante destacar las siguientes consideraciones:

Aciertos:

1. Contemplar a la población urbana.
2. Mayor equilibrio entre las medidas productivas, de apoyo e infraestructura para la producción, de bienestar social y de desarrollo regional.<sup>133</sup>
3. Involucramiento de los Ayuntamientos.
4. Promoción de un modelo de participación y organización comunitaria a través de los Comités de Solidaridad.
5. La intervención pública tuvo un impacto importante en el acceso de la población marginada a bienes y servicios. En cuestiones de infraestructura y obras, PRONASOL benefició de manera considerable a las comunidades disminuyendo las brechas regionales<sup>134</sup>. En ese sentido, la introducción de agua, drenaje, pavimento y electricidad; así como la construcción de obras para el mejoramiento de las escuelas constituyeron un logro importante. Lo anterior permitió a la población gozar de mejores niveles de acceso a una vida digna y un impacto directo a la mejora de sus condiciones de vida.

Fallas:

1. No modificó sustancialmente el esquema de Política Social seguido hasta entonces.
2. La amplia cobertura y diversidad programática lo hicieron sumamente complejo.

---

<sup>133</sup> Ordoñez Barba, *op. cit.*, pp. 141 y 142

<sup>134</sup> Entre 1990 y 1993 derivado de una estabilización y crecimiento económico. Ordoñez Barba, *op. cit.*, p. 229

3. A pesar del sentido del Programa, los Municipios manejaban una mínima cantidad de recursos destinados. Además, las restricciones programáticas y presupuestales limitaban a las comunidades a tener sólo un proyecto.<sup>135</sup>
4. No hubo continuidad en los proyectos productivos y en las acciones comunitarias además de que estaban sumamente aislados.
5. La incorporación de servicios a comunidades marginadas se limitó a aquellas que contaban con infraestructura básica, sin embargo, había comunidades en donde ni siquiera se contaba con algún tipo de servicio.
6. En cuanto a los subprogramas, hubo una proliferación de objetivos que poco tenían que ver con los otros, ocasionando falta de comunicación y trabajo corresponsable. No hubo articulación entre los programas.
7. Pese a la construcción de infraestructura y la introducción de servicios básicos a varias comunidades, los programas carecían de concurrencia.
8. En cuanto a la distribución territorial de los recursos, los Estados con mayor porcentaje de población en condiciones de pobreza resultaron menos favorecidos; en contraste, entidades con población con menores índices de marginalidad situadas en la media nacional recibieron mayores recursos y por ende gozaron de una mayor capacidad de inversión.<sup>136</sup>

Lo anterior tiene varias explicaciones:

1. Excesivo centralismo.
2. Cooptación de los líderes de los comités, que después se convertían en diputados o presidentes municipales del PRI.
3. El PRONASOL surgió como una estrategia de legitimación para el presidente Salinas, por lo que el programa sirvió para ampliar su influencia en los Gobiernos Estatales y Municipales además de obtener el apoyo social por su extensa campaña publicitaria.

---

<sup>135</sup> Las directrices del PRONASOL limitaban la inversión de fondos municipales a 50 millones de pesos por lo que no se podía pasar de proyectos pequeños. Citado en Dresser, *Pronasol y Política...*, *op. cit.*

<sup>136</sup> Ordoñez Barba, *op. cit.*, p. 222



4. A pesar de que teóricamente la asignación del gasto debía estar sujeta a criterios de marginación, los Estados que más recibieron recursos fueron los del Norte y el DF. Además, no solamente se erró en la distribución territorial del ingreso, también en la distribución poblacional puesto que en algunos casos<sup>137</sup> un porcentaje mínimo de beneficiados correspondía a población con altos niveles de marginalidad. Pese a que estos errores corresponden a casos específicos y que resulta complejo establecer un resultado general dadas las condiciones propias de cada región y la heterogeneidad del territorio, debemos tomar en cuenta que la desigualdad en la distribución territorial y poblacional mermó de manera considerable los objetivos del programa. Lo anterior explica una de las razones por las cuales no se logró incidir de manera profunda en la mejora de las condiciones de vida de la población pese al establecimiento de presupuestos y objetivos ambiciosos.
5. La falta de definición de criterios para considerar a la población proclive a ser beneficiada también fue una de las causas que debilitaron al programa. La falta de regionalización y descentralización provocó que el programa no tuviera resultados uniformes.

La desaparición de PRONASOL en 1994 por el Presidente de la República, Ernesto Zedillo significó de nueva cuenta que no fue una estrategia de Estado para combatir la pobreza sino una estrategia de gobierno débil que no permeó sustantivamente en la mejora de las condiciones de vida de la sociedad. También se demostró que México continuaba sin atender de forma seria el problema de la pobreza.

---

<sup>137</sup> Tamaulipas, Coahuila y Durango fueron Estados con rangos mínimos de población beneficiada en condiciones de pobreza citado en Ordoñez Barba, *op. cit.*

## Capítulo IV

### **El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA - Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**

Como mencionamos en el capítulo anterior, el expresidente Salinas reconoció la crisis de legitimidad en la que estaba inmerso tanto él como el PRI; a partir de lo anterior, intentó formar una coalición y un nuevo pacto nacional en el cual el eje central serían los pobres bajo la estrategia del *liberalismo social*. A través del Programa Solidaridad buscó y obtuvo la legitimidad necesaria para continuar con las reformas económicas neoliberales y además recuperó fuerza política, no obstante, los efectos de PRONASOL fueron coyunturales puesto que una vez terminado su gobierno comenzaron a manifestarse nuevos conflictos los cuales deberían ser resueltos por el nuevo Presidente de la República.

Como veremos a continuación, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo dejó de lado las ideas del liberalismo social y apostó por una estrategia mas simple de combate a la pobreza, misma que no implicó la participación comunitaria, los proyectos productivos ni el fortalecimiento de la relación entre el gobierno y la sociedad. El enfoque transitó hacia el ámbito familiar, no comunitario. No obstante, dos características siguieron constantes: la austeridad presupuestaria y la focalización.

#### **4.1 El Progres**

##### **4.1.1 Panorama económico, político y social de 1994 a 1997**

El año de 1994 estuvo caracterizado por situaciones políticas complejas para el país; el levantamiento zapatista así como los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruíz Massieu provocaron una cuantiosa fuga de capitales nacionales que aunado a la sobrevaluación del peso, originaron el llamado “error de diciembre” hecho que se tradujo en una profunda devaluación,

incrementos en las tasas de interés, alzas en los precios y una caída del PIB de más de 6%.<sup>138</sup>

“Los daños causados a la economía nacional por el “error de diciembre” fueron considerables. En 1995 el PIB descendió 6.2% en términos reales y CEPAL estimó que “el error de diciembre” que los hogares pobres e indigentes pasaran de 36% del total en 1994 a 43% del total de la población del país en 1996”<sup>139</sup>

Ante tal crisis, Ernesto Zedillo no asumió una postura presidencial tan fuerte como la de sus antecesores, contrario a ello, optó por una estrategia política mas abierta y menos totalizante lo cual tuvo claros impactos en distintas vertientes. Por una parte, las élites estatales comenzaron a fortalecerse girando en torno a los Gobernadores y además, la oposición comenzó a ganar espacios.

Además, como consecuencia de la crisis económica, entre 1995 y 1997 la pobreza se agudizó y el descontento suscitado por ello, provocó que en las elecciones de 1997 el PRI perdiera la mayoría en el Congreso y la Capital del país a manos del PRD. Bajo ese contexto, “la política social y de combate a la pobreza entran en un territorio totalmente nuevo, con una presidencia acotada, un Congreso Plural con mayoría opositora, y un movimiento obrero oficial en crisis...”<sup>140</sup>

Para remediar lo anterior, se comenzaron a fomentar programas de inversión de capital humano y “se buscó adecuar los programas contra la pobreza extrema a la modernización económica por un lado, y al cambio democrático por el otro.”<sup>141</sup> El *liberalismo social* ya no tenía cabida.

Con el nuevo enfoque, la ideología en torno al combate a la pobreza tenía como fin atender a los más pobres, manteniendo el equilibrio fiscal a través de las siguientes estrategias:

---

<sup>138</sup> Tello, *El Estado... op. cit.*, p. 647

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 654

<sup>140</sup> Trejo y Jones, *Política Social...*, *op. cit.*, p. 114

<sup>141</sup> Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne, “El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA – Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” en Levy, Santiago [Comp.], *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, FCE, México, 2004, p. 189

- Los recursos deberían llegar únicamente a los pobres de manera eficiente.
- Evitar los subsidios y controles de precios en función de que merman la economía de libre mercado.
- Liberalización del campo y reforma agraria para incentivar este sector. Al eliminar los subsidios para el campo el mercado actúa con libertad fomentando la producción y por ende los ingresos para los campesinos.<sup>142</sup>

Lo anterior fue implementado supeditando una vez más lo social a lo económico y dejando la responsabilidad del desarrollo al mercado pues, bajo esa ideología “era necesario aumentar la intervención del Estado en materia social, pero modificando dicha intervención conforme a la experiencia adquirida en el pasado, y adaptándola a la nueva realidad del país y al cambiante entorno internacional”<sup>143</sup>.

Además, en un esfuerzo por deslindarse de la Administración de su antecesor y fortalecer el Federalismo, Ernesto Zedillo transfirió dos tercios de los recursos de Solidaridad a Estados y Municipios frenando así –aunque momentáneamente- con la tradición priísta de lanzar programas contra la pobreza controlados por la Presidencia; este proceso se efectuó a través de la descentralización de recursos del Ramo 26 por medio del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y del Ramo 33 a través de las Aportaciones Federales a Estados y Municipios.

“En el Ramo 26 se presupuestaban los recursos del Pronasol, durante la administración del Presidente Salinas y los primeros años de la administración del presidente Zedillo. Así, la mayoría de los recursos de ese programa no desaparecieron del presupuesto federal sino que, manteniendo su carácter federal, dejaron de ser ejercidos por las dependencias federales (principalmente la SEDESOL), para ser ejercidos por los estados y los municipios”<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> Ruiz Velázquez, *op. cit.*

<sup>143</sup> Levy y Rodríguez, *op. cit.*, p. 182.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 190

Por lo anterior, se anunció la desaparición de PRONASOL como parte de la nueva estrategia de focalización. Así, la SEDESOL descentralizó su política a varios programas de combate a la pobreza bajo la premisa de que “es preferible con un número de programas de asistencia a los pobres que funcionen de manera correcta, en vez de crear una multiplicidad de estructuras ineficientes para la atención de un mismo fin”.<sup>145</sup>

Estos Programas fueron:

- Programa Tortilla
- Programa de Abasto Social de Leche
- Programa Abasto Rural
- Programa Crédito a la Palabra
- Programa Maestros Jubilados
- Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas
- Programa de Empleo Temporal
- Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional
- Programa de Conversión Social
- Programa de Servicio Social Comunitario
- Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales
- Programa de Fondos Compensatorios
- Programas de la Comisión Nacional de Zonas Áridas
- Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva
- Programas del Fondo Nacional para el fomento de las Artesanías
- Programas del Instituto Nacional Indigenista

Como podemos observar, los Programas de atención social de la administración zedillista, guardaron una estrecha relación con los del PRONASOL sin embargo, cada uno estuvo diferenciado y no guardaban relación con los otros. Un análisis minucioso de la estrategia de combate a la pobreza de Ernesto Zedillo, con la explicación y estudio detallado de cada Programa, excede los límites de este documento por lo que nos centraremos en estudiar el Programa más grande y la cara de la política de combate a la Pobreza Zedillista: El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA, que posteriormente se transformaría en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

---

<sup>145</sup> Ruiz Velázquez, *op. cit.*, p. 143

El primer antecedente de PROGRESA se encuentra en el Programa Niños en Solidaridad, implementado por la Administración de Carlos Salinas, en donde, se dotaba de becas educativas a los niños estudiantes. Posteriormente y ante la crisis económica, Ernesto Zedillo comisionó a Santiago Levy para la creación de un nuevo Programa de Combate a la Pobreza. En 1995 se dio inicio a un Programa Piloto de Alimentación, Salud y Educación, "PASE" el cual efectuó transferencias monetarias a familias del Estado de Campeche; este ejercicio es el segundo antecedente del PROGRESA. El PASE consistió en otorgar una tarjeta electrónica que sólo se podía utilizar en comercios afiliados teniendo resultados positivos en su implantación. A partir de ahí, el Presidente Zedillo anunció en 1996 la creación del PROGRESA en el marco de su Segundo Informe de Gobierno para ponerlo a consideración de la Cámara de Diputados.

No obstante, hubo frenos y cuestionamientos políticos que llevaron a la demora del Programa: "el empate de los tiempos con las elecciones federales que se realizarían en julio de 1997 llevó a que Progresas (...) se iniciara hasta agosto de ese año, casi doce meses después de lo previsto, y más de dos años después del primer planteamiento sobre el tema"<sup>146</sup>. Además, el Poder Legislativo desconfiaba, en un inicio, de esta Propuesta en primer lugar por el antecedente de Carlos Salinas y su estrategia política mediática a través del PRONASOL temiendo entonces que el PROGRESA fuera utilizado de la misma manera que y además por el temor a repartir dinero con fines electorales.

El debate fue intenso y prolongado debido a que no solamente era iniciar un nuevo Programa, sino cambiar paradigmáticamente la estrategia de combate a la pobreza seguida hasta entonces.

#### **4.1.2 Planteamiento del PROGRESA**

La Administración de Ernesto Zedillo entendía la Política Social como un instrumento el cual "se basa en una estrategia orientada a elevar el bienestar familiar y alcanzar un desarrollo incluyente que modere la desigualdad que existe entre los diferentes

---

<sup>146</sup> Levy y Rodríguez, *op. cit.*, p. 255

estratos de la población”<sup>147</sup> La idea anterior fue puesta en marcha a través de programas sociales “de amplia cobertura y de acciones específicas y focalizadas”<sup>148</sup>

De ese modo, el enfoque desarrollista de Zedillo, solamente tomó en cuenta a las familias sin abordar a los demás sectores vulnerables de la población. Lo anterior denota claramente la idea de esa administración de concebir a la familia como núcleo de la organización social y no la comunidad en sí misma; además, no se habló de una estrategia conjunta sino de un conjunto de programas que, aunque en teoría tenían una gran cobertura, continuaban con un enfoque de focalización que impedía lo anterior.

Bajo la ideología expuesta, “se buscaba resaltar que las familias que viven en mayor rezago, requieren programas específicamente dirigidos a atender necesidades, en adición a los programas de carácter general diseñados para toda la población”<sup>149</sup>

Es así como surge el Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA, en agosto de 1997, como una vertiente de la estrategia de *Combate a la Pobreza Extrema* focalizando sus acciones a la población en peores situaciones de pobreza y marginación, atendiendo sus necesidades de alimentación, salud y educación.

Por otra parte, Ernesto Zedillo concebía a PROGRESA no como programa de Gobierno, sino de Estado:

“Este es un Programa (PROGRESA) que ha establecido el Gobierno de la República, pero no es un Programa del Gobierno de la República, este es un Programa de la Nación Mexicana; este es un Programa del Estado mexicano (...)”<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1996, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Ingresos, México, 1997, p. 75

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Levy y Rodríguez, *op. cit.*, p. 186.

<sup>150</sup> Zedillo, Ernesto, “Discurso del Presidente de la República, Ernesto Zedillo, durante la reunión sobre el desarrollo integral comunitario de la Sierra Gorda de Querétaro”, en Zedillo, Ernesto, *El Programa ProgresA: Instrumento legítimo para promover la Justicia Social*, México, 1998, p. 7

El Presidente Zedillo también rechazaba la manipulación política del Programa y afirmó que:

“El Gobierno de la República ha promovido el Programa PROGRESA por una sola razón: porque considera que es un instrumento legítimo y eficaz para promover la justicia social en nuestro país”<sup>151</sup>

A diferencia de sus antecesores, ProgresA trabajó mediante subsidios focalizados en educación, salud y alimentación pugnando por la eliminación de subsidios generales. El programa entregó apoyos monetarios, útiles escolares, suplementos alimenticios y un paquete básico en servicios de salud. En ese sentido, las ayudas monetarias representaron en sus inicios un aumento del 27% del ingreso total de las familias beneficiarias.<sup>152</sup>

Para lo anterior se buscó una relación de corresponsabilidad con los beneficiarios pues estos serían los responsables de mantener su condición. El enfoque pues, ya no era de trabajo compartido ni fomento de la organización social sino de trabajo familiar:

“Para poder recibir los apoyos monetarios, los padres deben registrar a sus hijos en la escuela y asegurar su asistencia regular y la familia debe cumplir con un calendario de visitas a su clínica de salud. De esta manera los apoyos están diseñados para ofrecer ayuda “estructural” y no asistencial, al buscar primordialmente aumentar las capacidades básicas de las personas”<sup>153</sup>

Además se determinó que los apoyos monetarios serían entregados solamente a las Jefas de Familia bajo la hipótesis de que ellas hacían un uso más responsable de los recursos a favor de los niños y del hecho de que persistían desigualdades profundas que ponían a la mujer en condición de vulnerabilidad y desventaja lo cual era cierto pues “las mujeres que vivían en condición de pobreza

---

<sup>151</sup> Ibid. p. 9

<sup>152</sup> CIESAS-PROGRESA, *Alivio a la Pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*, CIESAS-ProgresA, México, 1998

<sup>153</sup> CIESAS-PROGRESA, *Alivio a la Pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*, CIESAS-ProgresA, México, 1998, p. 8



abandonaban más tempranamente la escuela en comparación con las que vivían en hogares no pobres”.<sup>154</sup>

De ese modo el Estado dejó de asumir un papel “paternalista”, pues de ahora en adelante, designaba la responsabilidad hacia los beneficiarios focalizando los apoyos al ámbito familiar-individual.

De ese modo, el PROGRESA tuvo como principal objetivo:

“Estimular la inversión en capital humano básico en las localidades y hogares más pobres del país, para romper el círculo de pobreza extrema caracterizado por altos niveles de fertilidad, desnutrición y mortalidad infantil, y bajos niveles de escolaridad.”<sup>155</sup> Lo anterior lo lograría atendiendo “con un enfoque integral las diferentes causas de la pobreza, dirigiendo sus beneficios directamente hacia las familias en condición de pobreza extrema”<sup>156</sup>

Con base en lo anterior, podemos darnos cuenta de que sus alcances eran a largo plazo ya que se planteaba la estimulación y el impulso de las capacidades básicas de los individuos. (Ver Anexo II)

#### **4.1.3 Características Principales**

Como mencionamos, el PROGRESA trató de dotar de herramientas básicas a la población para mejorar directamente sus niveles de alimentación y salud, lo cual impactaría directamente en el desempeño en la educación; por lo anterior, el Programa estaba dirigido a tres sectores básicos de población:

- Mujeres embarazadas: Suplementos alimenticios y apoyo mensual mismo que estaba sujeto a visitas a clínicas de salud.

---

<sup>154</sup> Levy y Rodríguez, *op. cit.*, p. 197

<sup>155</sup> Scott, John, “Progresas, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México” en CIESAS-PROGRESA, *op. cit.*, p. 40

<sup>156</sup> CIESAS-PROGRESA, *op. cit.*, p. 7

- Niños menores de 5 años: Los padres recibían un apoyo mensual mismo que estaba sujeto a visitas a clínicas de salud.
- Niños en Primaria y Secundaria: Beca educativa de tercer año de primaria a tercer año de secundaria, sujeta a la asistencia de los niños a la escuela;<sup>157</sup>

De ese modo, el programa se componía de:

- Apoyos educativos para fomentar la asistencia, matriculación y rendimiento escolar, mediante un involucramiento mas estrecho de los padres de familia en la educación de sus hijos.
- Atención básica de salud para todos los miembros de la familia, fomentando la asistencia a clínicas de salud y difusión de pláticas sobre autocuidado.
- Apoyos para mejorar la alimentación de las familias en condiciones de extrema pobreza.

(Ver Anexo II)

La selección de la población beneficiaria se estableció de la siguiente forma:

1. Se utilizó el Índice de Marginación de 1995 de CONAPO seleccionando a las localidades con alta y muy alta marginación y que tenían acceso a servicios de educación y salud.
2. Se excluyó a localidades urbanas (más de 5000 habitantes) así como de aquellas que no contaran en su cercanía con infraestructura educativa y de salud necesarias para la implementación del programa.
3. Mediante un análisis discriminante<sup>158</sup> y por medio de la *Encuesta de características socioeconómicas de los hogares* (Encaseh), se

---

<sup>157</sup> Ruiz Velázquez, *op. cit.*

<sup>158</sup> El análisis discriminante se basó en la representación del grado de pobreza por medio de variables tales como hacinamiento, número de hijos e hijas, dependencia de los miembros de la familia, ocupación del jefe del hogar, acceso a bienes y servicios, etc. Fernando Cortés, "Progresas y el uso del análisis multivariado en la identificación de los pobres" citado en CIESAS-PROGRESA, *op. cit.*

identificaban a las familias que serían beneficiadas excluyendo a las que no.<sup>159</sup> Para lo anterior, se convocaba a las familias en módulos especiales.

4. Una vez hecha la clasificación, se llevaba a cabo una asamblea comunitaria para obtener el padrón definitivo en mutuo acuerdo con las familias.
5. Por último, se procedía a la identificación de la mujer responsable dentro del hogar para la asignación final de los recursos.

Lo anterior daría certeza para clasificar a la población en dos grandes grupos: el de los pobres y el de los no pobres que a su vez se dividía en personas que vivían con menos de 1 dólar diario, es decir, aquellas que no podían acceder a la canasta básica.

Por otra parte, dado que el monto aumentaba con el número y grado escolar de los hijos, se estableció una cantidad máxima de \$550 mensuales en 1997, lo anterior para no generar incentivos para la natalidad.

Las familias beneficiarias tendrían derecho a 3 años de apoyo a partir de su inclusión al Programa, siempre y cuando sus condiciones socioeconómicas fueran similares. Para conservar su estancia en el Programa, los beneficiarios debían cumplir con algunos requisitos para los cuales se emitieron formatos de comprobación de asistencia de las familias a los servicios de salud y educación en el caso de los niños.

Otra ventaja de este nuevo enfoque, fue el fortalecimiento de los mercados locales al incentivar el consumo en las localidades; además las familias tendrían los incentivos “suficientes” para aumentar sus ingresos mediante sus “propios esfuerzos” aunque como veremos más adelante, los apoyos eran muy limitados.

---

<sup>159</sup> *Ibid.*

#### 4.1.4 Financiamiento

El Progreso fue diseñado y controlado por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda, no obstante, los Ramos 28 y 33 de donde obtenía el Presupuesto, fueron operados por la SEDESOL.<sup>160</sup>

Bajo el nuevo enfoque de Política Social, se buscaba mantener el equilibrio económico por lo que aunque se establecieron prioridades a favor de los pobres, el contexto de austeridad presupuestal se oponía a lo anterior.

La focalización obedeció al recorte de recursos pues era económicamente imposible mantener políticas sociales universales. Prueba de lo anterior fue que en 1998 los programas de combate a la pobreza sufrieron un recorte de 230 millones de pesos.

No obstante la limitante presupuestal, el Progreso operó de manera eficiente. Del Presupuesto asignado, únicamente el 13.6% estaba destinado a gastos operativos mientras el restante 86.4% llegaban a los beneficiarios a través de las transferencias monetarias.<sup>161</sup> Posteriormente los gastos de operación se estabilizaron en un 6%<sup>162</sup> lo cual habla de una enorme eficiencia del Programa.

A pesar de que el presupuesto iba en aumento, éste apenas representaba el .04% del PIB en 1997.<sup>163</sup> Además, es importante considerar que Progreso era la cara de los programas dirigidos al combate a la pobreza, mas no el único; para 1999 el Progreso significaba solamente el 15.8% del total de los recursos presupuestados para combatir la pobreza<sup>164</sup> mientras que estos en su conjunto alcanzaron solo el 1% del PIB en el año 2002.

---

<sup>160</sup> Favela, Alejandro [et. al.], *El combate a la Pobreza en el Sexenio de Zedillo*, UAM-I, Plaza Valdés Editores

<sup>161</sup> Scott, *op. cit.*

<sup>162</sup> Levy y Rodríguez, *op. cit.*

<sup>163</sup> Favela [et. al.], *op. cit.*

<sup>164</sup> *Ibid.*

## PRESUPUESTO DEL PROGRESA

<b>Año</b>	<b>Millones de Pesos</b>
1997	\$1,350
1998	\$5,668
1999	\$7,714

Fuente: Tercer y Cuarto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, citado en Favela, *op. cit.*

Comparado con PRONASOL, el presupuesto de Progresá fue bastante reducido pues el primero ejerció en sus primeros 5 años, un total de \$2 400 millones de dólares anuales mientras que en 3 años Progresá ejerció un promedio de solamente \$517 millones de dólares anuales. No obstante, vemos un importante aumento presupuestal desde sus orígenes hasta 1999 en donde superaba más de 5 veces lo asignado inicialmente lo anterior nos habla del éxito del programa.

### **4.1.5 Participación de los Órdenes de Gobierno**

Progresá era financiado en su totalidad con recursos del gobierno federal por lo anterior, tanto su seguimiento como su operación estaban a cargo de ese orden. No obstante, la prestación de los servicios de salud y educación era responsabilidad de los Estados por lo que participaban en ese sentido.

Por otra parte, en las Entidades, se integraba un Comité Técnico Estatal que daba seguimiento al Progresá en el Estado y a su vez informaba al Comité Central

Los Municipios participaban en la revisión de las comunidades integradas en el Padrón además de que designaban un enlace entre la Delegación de Progresá y el Municipio.

#### **4.1.6 Participación Comunitaria**

Progresas organizaba Asambleas Comunitarias en donde las beneficiarias elegían a una representante voluntaria la cual fungiría como vínculo entre las autoridades del Programa y la Comunidad además de que daría seguimiento al Programa e informaría a las beneficiarias sobre el mismo.

En ese sentido, las familias podían utilizar el subsidio de manera libre en bienes y servicios lo mismo con la participación comunitaria que ellos quisieran ejercer; no obstante, aunque no la limitaba, tampoco la fomentaba, por el contrario, al ser la familia el eje y no la comunidad, fragmentaba los esfuerzos al plano familiar frenando la participación y organización comunitarias.

Por otra parte, a partir de 1999 se establece la obligación de expedir y publicar en el Diario Oficial de la Federación y en internet las Reglas de Operación de los programas subsidiarios. Lo anterior representó un avance en la consolidación del PROGRESA puesto que le obligó a definir sus objetivos, alcances, montos y mecánicas de operación. Además, del mismo modo, se obligó a una evaluación de los resultados.<sup>165</sup>

#### **4.2 Continuidad y Transición. Del Progresas al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.**

Joseph Stiglitz menciona que pese a que los Estados Unidos de Norte América dictan recetas fiscales restrictivas a países en desarrollo, actúan a la inversa cuando son ellos quienes entran en recesión, incurriendo en déficit fiscal para fomentar el desarrollo económico; por ello, señala que países como México deberían aplicar no las medidas de austeridad que dictan los Norteamericanos, sino las políticas que aplicó para obtener y mantener su poderío económico.<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Levy y Rodríguez, *op. cit.*

<sup>166</sup> Stiglitz, Joseph, "Do What We Did, Not What We Say", artículo sindicado que apareció en Octubre de 2003. Citado en Tello, *Estado...*, *op. cit.*

Lo anterior no ha sucedido. En el año 2000, por primera vez desde la fundación del PNR en 1929, llega a la Presidencia de México un candidato de un partido distinto: Vicente Fox Quezada (2000-2006) por parte del Partido Acción Nacional. Ante esa nueva coyuntura política, el Presidente planteó un cambio de modelo económico en el cual se dejaría de lado el dogmatismo neoliberal y las políticas populistas que caracterizaron al viejo régimen priísta. No obstante, la política económica no cambió y se siguió privilegiando la estabilidad y la restricción del gasto.<sup>167</sup>

Por otra parte, como hemos señalado, el sistema político mexicano se había caracterizado por la falta de continuidad en las acciones y programas implementados de un sexenio a otro; las políticas de combate a la pobreza estaban asociadas a la imagen presidencial por lo que no era extraño que en cada mandato se reformara la estrategia social para así imprimir un sello distintivo de la nueva administración. Sin embargo, Progresá tuvo varios aciertos que le permitieron continuar en la transición; los factores principales fueron por una parte que, a diferencia de su antecesor el PRONASOL, no fue utilizado con fines político-electorales por lo que no se le ligó al PRI y por otra parte que su operación resultaba barata.

Así, El Presidente electo decidió continuar el Progresá e incrementar la cobertura; lo anterior se efectuó mediante las siguientes estrategias:

- Extender la cobertura a 750 mil familias.
- Ampliar las becas educativas hasta llegar a educación media superior.
- Ampliar las acciones de salud a jóvenes adolescentes.
- Introducir depósitos en cuentas electrónicas.

---

<sup>167</sup> Tello, *Estado...*, *op. cit.*

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 definió sus objetivos rectores en materia de pobreza, los cuales estaban íntimamente relacionados con los objetivos de Oportunidades.<sup>168</sup>

1. Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.
2. Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
3. Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
4. Fortalecer la cohesión y capitales sociales.
5. Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
6. Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones

A partir de ello, en 2001 se llevó a cabo la modificación en el nombre del Programa pasando de PROGRESA al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (de aquí en adelante, Oportunidades), programa inserto en la Estrategia *Contigo* la cual articula los Programas Federales de Desarrollo Social.

Para su cobertura, el Presidente Fox llevó a cabo gestiones para obtener financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo obteniendo un préstamo de mil millones de dólares, el más grande obtenido hasta entonces para Programas Sociales; gracias a lo anterior, el Programa elevó su cobertura a 1 millón de familias y aumentó los alcances de Oportunidades. Se ampliaron las acciones de educación y salud a jóvenes surgiendo así: Jóvenes con Oportunidades en el año 2003 en donde se ofrecían 3000 pesos a jóvenes que terminaran la educación media superior. Para lo anterior se hicieron obligatorias para los becarios de educación media superior, pláticas de Planificación Familiar, Adolescencia y Sexualidad, Adicciones, Enfermedades de Transmisión Sexual, VIH, Equidad y Género y Disfunción Intrafamiliar y Violencia. Así, para 2002 el tope de apoyo mensual para familias con hijos en

---

<sup>168</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 2001, p. 79



media superior era de 1550 pesos mensuales de 915 para primaria y secundaria.<sup>169</sup>

Por otra parte, en el año 2003 surgió el Comité Técnico de Medición de la Pobreza, dependiente de SEDESOL, el cual estableció una metodología para su cálculo adoptada por Oportunidades con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) del INEGI en el cual se establecieron tres niveles de pobreza:

- Pobreza Alimentaria: Personas incapaces de adquirir los alimentos necesarios para su nutrición, aún utilizando todos sus recursos, por lo cual no pueden adquirir otro bien.
- Pobreza de Capacidades: Población que puede acceder a un esquema de alimentación básica, pero insuficiente para inversión en salud y educación.
- Pobreza de Patrimonio: Población que puede cubrir los mínimos de alimentación, salud y educación pero no puede acceder a calzado, vestido, transporte y vivienda para cada uno de los miembros del hogar.

Poco después, el expresidente Fox dio un paso fundamental al crear la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en Enero de 2004 en donde se garantiza el derecho al desarrollo de la población, crea la contraloría social en programas sociales, establece que los programas de desarrollo social son ajenos a los partidos políticos y hace obligatoria la evaluación a partir de la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) como organismo público con autonomía técnica y de gestión.

La LGDS también estableció que la medición de la pobreza debía cambiar a un enfoque multidimensional por lo que el método descrito sería reemplazado mas adelante.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> Levy y Rodríguez, *op. cit.*

<sup>170</sup> En 2009 el CONEVAL estableció una nueva metodología para la medición de la pobreza a partir de un enfoque multidimensional analizando la situación social de las personas tomando en cuenta el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. Dicha medición será analizada en el Capítulo V.

De igual modo, también hubieron otros cambios en el Programa: a) las Promotoras fueron sustituidas por un Comité de Participación Comunitaria integrada por vocales de cada componente y responsables de la asistencia. Las vocales eran elegidas por la comunidad; b) las transferencias siguieron de manera directa por medio de Bancomer, Telecomunicaciones de México (Telecomm) y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi); c) en el componente Salud se sustituyó el Paquete Básico de Servicios de Salud por PREVENIMSS, IMSS-Oportunidades. d) se crearon talleres dirigidos a los becarios y e) en Alimentación los suplementos fueron sustituidos y aumentados.

Conforme PROGRESA fue creciendo, se extendió a comunidades de mayor tamaño, con índices medios de marginación y en localidades urbanas de menos de un millón de habitantes en 2002 para pasar a ciudades de más de un millón de habitantes en 2004, incluyendo a las zonas metropolitanas del Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara<sup>171</sup> por lo que su cobertura se fue incrementando “de 140 mil familias al inicio del Programa en 1997, a 4.2 millones en 2003”<sup>172</sup> y a 5 millones en 2004.

Para 2005 se llega a la siguiente situación:

#### Población Pobre como % del Total

Año	Pobres Alimentarios	Pobres de Capacidades	Pobres de Patrimonio
1992	22%	31%	54%
1994	21%	30%	53%
1996	37%	46%	69%
1998	34%	42%	64%
2000	24%	32%	54%
2002	20%	27%	50%
2004	17%	25%	47%
2006	18%	25%	47%

Fuente: Cifras de Tello, *Estado...*, *op. cit.*

<sup>171</sup> Triano Enríquez, Manuel, “Del Desarrollo Rural al Desarrollo Humano. El Programa Oportunidades en Perspectiva” en Diego Juárez Bolaños y Raúl Eduardo López Estrada, *Combate a la Pobreza en México: Balance y Perspectivas del Programa Oportunidades*, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2008

<sup>172</sup> Levy y Rodríguez, *op. cit.*, p. 239

Como podemos observar, se registró una disminución gradual pero poco profunda puesto que los pobres solo transitaron de una clasificación a otra; sin embargo, la aparente disminución de la pobreza tiene varias explicaciones, por un lado el incremento de la cobertura de Oportunidades lo cual trajo consigo el aumento de transferencias gubernamentales y por otro lado la recepción de remesas de los migrantes trabajadores en Estados Unidos que benefician mayoritariamente a la población de escasos recursos. No obstante, en otras metodologías para medir la pobreza con un enfoque más amplio, se afirma que contrario a lo anterior, la pobreza aumentó.

“Si algo caracteriza a la economía y sociedad mexicana en 2006 es el escaso crecimiento registrado y la enorme desigualdad que existe en la distribución del ingreso: entre los hogares, entre las diferentes regiones del país, entre las diferentes clases sociales que concurren a crearlo. En todas partes del país la hay pero se concentra en los Estados del Sur. La desigualdad es profunda y se manifiesta no sólo en el ingreso y la riqueza. También en el acceso que la población tiene a los servicios a los que todo mexicano tiene derecho: los educativos, los de salud, los de vivienda. La esperanza de mejora y progreso que para muchos mexicanos significó la elección y, posteriormente, la presidencia de Fox, se vieron pronto frustradas. Por lo hecho en los últimos seis años hoy, para la inmensa mayoría de los jóvenes, hay poca, casi nula, esperanza de progreso.”<sup>173</sup>

#### **4.2.1 Oportunidades en el Sexenio de Felipe Calderón**

Con Felipe Calderón en la Presidencia de la República (2006-2012), se establece que la finalidad de la política social es “lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos, a través de la igualdad de oportunidades y la superación de las condiciones de pobreza y marginación en que vive gran parte de nuestra población”<sup>174</sup>

Así, Oportunidades se concibe como:

“un Instrumento de desarrollo humano. Al propiciar el incremento de las capacidades en educación, salud y alimentación en los hogares más necesitados, se generan incentivos para que las familias y las personas mediante su esfuerzo, y con

---

<sup>173</sup> Tello, *Estado...*, op. cit., pp. 744 y 745

<sup>174</sup> Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, *Introducción*, p. 3

el apoyo de la sociedad y el Gobierno, superen su situación precaria, accedan a mejores niveles de bienestar y se incorporen al desarrollo nacional”.<sup>175</sup>

Al igual que con *Contigo*, en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa Oportunidades se inserta dentro de la Estrategia *Vivir Mejor* la cual incluye mas Programas y Acciones en torno al Desarrollo Social para así “generar condiciones de crecimiento económico y prosperidad social”.<sup>176</sup> (Ver Anexo III)

Con el Presidente Calderón también hubo cambios en el Programa; en 2006 surgió el componente para adultos mayores destinado en miembros de hogares beneficiados mayores de 70 años apoyos condicionados a consultas médicas; también se creó el componente energético caracterizado por una transferencia monetaria para el pago de la luz.

Por otra parte, el mecanismo que PROGRESA había planteado mediante el cual la duración del apoyo sería de tres años, se estableció hasta entonces mediante la recertificación y el Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA)<sup>177</sup>. Con la recertificación las familias luego de tres años solicitan su renovación contestando una encuesta parecida a la Encaseh en donde se determina si sigue padeciendo pobreza. Si sus condiciones mejoraron y suben al nivel de pobreza de Patrimonio se transita al EDA o son excluidos.<sup>178</sup> A partir del 2007 se determinó que la duración máxima en el Programa sería de 6 años.

Para el año 2007, a 10 años del Programa Oportunidades, aun no se lograba erradicar la pobreza, no obstante, la estrategia fue considerada exitosa. El Banco Interamericano de Desarrollo estaba de acuerdo con la estrategia pese a que no había grandes resultados. Lo anterior produjo que el modelo de Oportunidades fuera importando por otros países entre ellos:

---

<sup>175</sup> *Idem.*

<sup>176</sup> *Ibidem.*

<sup>177</sup> El Esquema Diferenciado de Apoyos suprime el apoyo alimentario y las becas de primaria. No obstante, las familias transferidas al EDA reciben los otros apoyos manteniendo los mismas acciones de corresponsabilidad.

<sup>178</sup> Triano, *op. cit.*

País	Programa	Fecha de Inicio
Honduras	Programa de Asignación Familiar.	1990
Bangladesh	Cash For Education	1993
Colombia	Familias en Acción	2000
Nicaragua	Red de Protección Social	2000
Costa Rica	Superémonos	2000
Turquía	Social Risk Mitigation Proyect	2001
Jamaica	Programme of Advancement Through Health and Education	2002
Barsil	Bolsa Familia	2003
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003
República Dominicana	Solidaridad	2003
Chile	Puente-Chile Solidario	2004
El Salvador	Red Solidaria	2004
Argentina	Familias por la Inclusión Social	2004
Perú	Juntos	2005
Paraguay	Red de Protección y Promoción Social	2005
Indonesia	Program Keluarga Harapan	2006
Estados Unidos (New York)	Oportunity NYC	2007

Fuente: Zermeño Nuñez, Jésica, "Exportando Oportunidades" Reportaje de *Revista Enfoque*, suplemento dominical del Periódico *Reforma*, 28 de Octubre de 2007

Es cierto que ha habido beneficios en la utilización de los servicios de salud, en el aumento en los hábitos de higiene y en el numero de inscritos a las escuelas, principalmente en las mujeres, no obstante, el Programa tiene como objetivo abatir la pobreza intergeneracional y hoy en día a 14 años de su creación no lo ha logrado pese al considerable aumento de su presupuesto y considerando que solamente puede utilizar hasta el 6.59% de los recursos en gastos de operación.<sup>179</sup>

<sup>179</sup> Reglas de Operación de Oportunidades, *op. cit.*

<b>AÑO</b>	<b>Presupuesto de Egresos de la Federación</b>	<b>Presupuesto de Oportunidades</b>	<b>Porcentaje con respecto al PEF.</b>	<b>Porcentaje con respecto a sí mismo</b>
<b>2003</b>	\$1,524,845,700,000	\$22,508,235,372	1.47%	9.58%
<b>2004</b>	\$1,650,505,100,000	\$23,644,111,876	1.43%	10.06%
<b>2005</b>	\$1,818,441,700,000	\$32,843,344,525	1.80%	13.98%
<b>2006</b>	\$2,000,072,400,000	\$35,006,494,562	1.75%	14.90%
<b>2007</b>	\$2,260,412,500,000	\$36,016,852,584	1.59%	15.33%
<b>2008</b>	\$2,569,450,200,000	\$38,071 600, 000	1.48%	16.20%
<b>2009</b>	\$3,045,478,600,000	\$47,845 400 000	1.57%	20.36%
<b>TOTAL</b>	<b>\$14,869,206,200,000</b>	<b>\$234 925 680 897</b>	<b>11.09%</b>	<b>100%</b>

### **4.3 Apreciaciones**

Como analizamos, los objetivos rectores del actual Plan Nacional de Desarrollo en materia de desarrollo social nos dan cuenta de la intención del gobierno por hacer frente al tema de manera programática. A diferencia de la administración de Vicente Fox, se incluye la palabra “pobreza” y nos habla de intenciones más concretas para enfrentarla. Ambos planes sostienen la necesidad impostergable de combatir la pobreza, pero no aluden específicamente a superar los problemas de desigualdad social ni de marginación.

Por lo anterior, resulta importante analizar a detalle los tópicos de Oportunidades, el Programa de Combate a la Pobreza más importante de los dos últimos sexenios.

#### **4.3.1 Sobre el Diseño**

Naturalmente se podría pensar que para que un país pueda desarrollarse, tiene necesariamente que invertir en su capital humano; resultaría incorrecto destinar grandes recursos a instituciones de educación superior si antes no se tiene

garantizado el acceso universal y la calidad de la educación en niveles básicos; no obstante, lo anterior resulta complejo debido a que la deserción escolar en niveles básicos es alta debido a la incapacidad de las personas en cubrir los costos directos e indirectos de este derecho; por ende, la solución inmediata sería destinar un subsidio directo a las familias para que puedan cubrir estos costos y garanticen a sus hijos la conclusión de su educación básica. Lo anterior, aunado a más subsidios que garanticen la salud y alimentación de los hogares, vendría a resolver el problema de la deserción escolar, cubriría los mínimos de bienestar para las personas, y a largo plazo generaría el capital social necesario para el desarrollo del país. Lo anterior fue el planteamiento lógico de Oportunidades, no obstante, los resultados no han sido los esperados. Entre otras cosas, el diseño no toma en cuenta la marginación por lo que para buscar mejores oportunidades de vida, las personas han tenido que migrar hacia centros urbanos o países más desarrollados; por otra parte, Oportunidades no garantiza el acceso a un trabajo bien remunerado ni la incorporación de los beneficiarios al proceso productivo.

Además, contrario de lo que Oportunidades plantea con relación a las transferencias monetarias, cuando afirma que mediante estas, las familias abandonarán su condición de pobreza, consideramos que en primer lugar, esos apoyos son de tipo asistencial y no estructural, puesto que no se encuentran enlazados a una estrategia interinstitucional de combate a la pobreza y por otro lado, no se vislumbran esfuerzos de integración al mercado laboral ni en contra de la marginación; por el contrario, los apoyos asistencialistas fomentan una actitud pasiva del individuo, además de que la relación de “corresponsabilidad” los obliga a cumplir normativas que en términos reales, no garantizan la superación de la pobreza.

El individuo se ve obligado a cumplir los requisitos para obtener el subsidio, dejando de lado la responsabilidad del Estado de atender a estos grupos y garantizar sus mínimos de bienestar. Como respuesta, las personas cumplen las normativas sin tener conocimiento de su condición y por miedo a perder el apoyo.

Por otra parte, los estudios de Salomón Nahmad, Tania Carrasco y Sergio Sarmiento del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)<sup>180</sup>, nos muestran en varios trabajos de campo, el surgimiento de envidias, desconfianza y rechazo por parte de la comunidad hacia las promotoras al considerarlas como beneficiarias de un “sueldo” y no de un apoyo además de que recibían las críticas del mal funcionamiento del Programa. Además, las reuniones para recibir las becas se anunciaban con 2 días de anticipación limitando las acciones de difusión; lo anterior demuestra la individualización que genera el programa y la falta de coordinación entre la Comunidad pues en el caso particular mencionado por el CIESAS la promotora menciona que no cuentan con el apoyo de las autoridades municipales y de todos es sabido la falsificación de datos para la obtención de becas.

El estudio de CIESAS también menciona que los apoyos, frecuentemente, no llegan de manera completa y que los promotores son los que les quitan el dinero a los sobres. De igual modo, el análisis muestra la dificultad en la que se ven las beneficiarias para poder cobrar sus apoyos, pues el traslado ya sea a los Módulos o a las clínicas de salud, representa un gasto de aproximadamente 1/3 del apoyo recibido. En cuanto a la atención de los doctores sucede algo similar puesto que persiste una gran indiferencia y frialdad hacia sus condiciones. Por otra parte, estudios de Sulima García<sup>181</sup> demuestran que los funcionarios de Oportunidades conciben a los beneficiarios como flojos, mentirosos y alcohólicos<sup>182</sup> No obstante, es necesario reconocer que la elección de la mujer como beneficiaria ha impulsado su independencia y el reconocimiento de sí misma.

En términos teóricos, la idea de Igualdad de Oportunidades significa garantizar oportunidades efectivas de acceder a bienes, servicios y empleos que permitan gradualmente obtener una mejor calidad de vida; para lo anterior, las

---

<sup>180</sup> Nahmad, Salomón [et. al.], *Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del Programa Progres a en doce comunidades y seis Estados de la República*, citado en CIESAS-PROGRESA

<sup>181</sup> García Falconi, Sulima, “Progres a-Oportunidades ¿Programa Familiarista? Diez Años en Santiago Mexquititlan” en Juárez Bolaños y López Estrada

<sup>182</sup> Ibid.



desigualdades sociales deben ser atacadas mediante una estrategia conjunta por lo que un programa por si solo será incapaz de resolver los problemas de la pobreza y garantizar niveles de bienestar similares para toda la población.

“La idea de igualdad de oportunidades implica eliminar, hasta donde sea factible, las condiciones que limitan el acceso de los hogares a oportunidades de vida equitativas. Aun en países con sistemas de educación y salud pública bien desarrollados y extendidos, y altos niveles de ingreso, como Estados Unidos, este objetivo implicaría reformas fiscales radicales. El objetivo más realista que podemos deducir de este ideal para México sería lograr igualdad en oportunidades *básicas*, garantizando acceso universal a un paquete mínimo de capital humano productivo”<sup>183</sup>

Con todo y los apoyos monetarios, las familias son y serán incapaces de superar su condición si no se crea una estrategia conjunta de cambio estructural:

“Si consideramos a la sociedad como compuesta por estructuras de relaciones sociales, cambio estructural significa toda modificación en el sistema de relaciones dominantes en el conjunto. Al cambiar se inicia un proceso de transformación acelerada y global que dará origen a una nueva estructura”<sup>184</sup>

#### **4.3.2 Sobre el comparativo con Pronasol**

Realizar una comparación entre ambos programas es un ejercicio complejo pues guardan mas diferencias que similitudes. Bien es cierto que ambos fueron la cara de un proyecto de combate a la pobreza, no obstante el PRONASOL tuvo mayores alcances.

PRONASOL fue la cara del proyecto del ex presidente Carlos Salinas, no solo para combatir la pobreza sino para obtener la legitimación del régimen y el aseguramiento de la continuidad de las políticas neoliberales; además fue

---

<sup>183</sup> Scott, *op. cit.*

<sup>184</sup> Davalos, Federico y Meza, Virginia, *Glosario de Ciencias Histórico-Sociales*, Parte 1, ANUIES, México, 1977, p.16

utilizado con fines políticos más que sociales. Por su parte, Oportunidades tiene objetivos mas delimitados y enfocados a fortalecer el capital social.

Mientras que PRONASOL partió de la idea de la participación comunitaria a través de la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la comunidad por medio de proyectos productivos y dotación de infraestructura, Oportunidades concentra su oferta en el ámbito familiar asegurando los mínimos de salud y alimentación para así fomentar el aprovechamiento escolar, teniendo para ello un enfoque de género.

Además, Oportunidades no cuenta, aparentemente, con fines políticos tan específicos ni tiene impacto en todo el territorio nacional, por el contrario, solo opera en localidades y beneficiarios específicos los cuales reciben transferencias monetarias y no en especie puesto que además no hay apoyo a proyectos productivos.

Como ventaja, Oportunidades sí llega a los Estados mas pobres; los 6 Estados con mayor cobertura eran Chiapas, Estado de México, Puebla, Veracruz, Oaxaca y Guerrero mientras que los que menos recibían eran Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Colima, Quintana Roo y Nayarit cosa que como mencionamos, PRONASOL no hizo.

#### **4.3.3 Sobre la Focalización**

Los filtros que Oportunidades implementó en sus inicios fueron novedosos y sin precedentes en la historia del combate a la pobreza en México. La focalización, en teoría, garantizaría que los recursos realmente llegaran a las personas en situación de pobreza extrema y se utilizaran para los fines con que fue creado, circunstancias que, como mencionamos, no ocurrió con Solidaridad.

No obstante, los criterios de selección son bastante discriminatorios puesto que se excluyen a las personas en situación de pobreza que residen en

comunidades que no cuenten con escuelas y clínicas de salud cercanas.<sup>185</sup> Tal y como sucedió con Solidaridad aquellas comunidades en condiciones paupérrimas que ni siquiera contaban con los servicios básicos de infraestructura quedaban al margen del Programa. Además, para que una familia sea beneficiaria tiene que haber miembros menores de 22 años por lo que se excluye a otro tipo de pobres.<sup>186</sup>

Por lo anterior, consideramos que el sistema de focalización empleado por Oportunidades no es el adecuado, puesto que además de las omisiones mencionadas, fragmenta la cohesión social generando conflictos entre los beneficiarios y no beneficiarios de una misma comunidad. Además, las personas no abandonan su condición de pobreza sino que transitan a otra clasificación pero, al final de cuentas siguen siendo pobres. Bajo la medición actual, una persona que tiene un cuarto de ladrillos, come diario pan, tortilla y frijoles y manda a sus hijos a la escuela, como puede, ya no es pobre.

“(…) la aplicación de los métodos estadísticos supone criterios externos, criterios que el investigador incorpora explícita o implícitamente en su quehacer. El correcto y cuidadoso uso de la estadística, siguiendo al pie de la letra sus cánones, como son someter a prueba la validez de los supuestos y aplicar las pruebas que garanticen la robustez de los resultados, de todos modos no impide que se cometan errores (...) cuya gravedad se puede estimar, pero no se puede eludir. Por ello es necesario establecer mecanismos correctivos de las decisiones a que condujo el análisis estadístico.”<sup>187</sup>

Aunque debemos reconocer que el error de inclusión de personas no pobres al programa se minimiza, sucede lo contrario con el error de exclusión puesto que son más las personas que se quedan desprotegidas.

Con el sistema de selección se buscó que la política social llegara a los más pobres dejando de lado así los programas de cobertura universal, la anterior decisión también fue resultado del conjunto de políticas restrictivas que exigía

---

<sup>185</sup> 5km para escuelas primarias y 10km para escuelas secundarias y centros de salud. Información obtenida en Scott, *op. cit.*

<sup>186</sup> Reglas de Operación de Oportunidades, *op. cit.*

<sup>187</sup> Fernando Cortés, “Progresas y el uso del análisis multivariado en la identificación de los pobres” citado en CIESAS-PROGRESA, *op. cit.*, pp. 37 y 38

el nuevo sistema económico. Por ello, la exclusión obedece mas bien a fines presupuestales que sociales por lo que la heterogeneidad entre los pobres se agudiza al mantener a unos y excluir a otros.

“Progresá parecía preocuparse mas por contar a los pobres extremos en zonas marginales que por abordar y enfrentar las causas de la pobreza, que para muchos están fuertemente ligadas a problemas de empleo e ingreso y no solamente a problemas de capital humano”<sup>188</sup>

#### **4.3.4 Sobre la Descentralización**

El éxito de cualquier estrategia de combate a la pobreza tiene mucho que ver con el grado de descentralización que el Gobierno Federal ejerza. En ese sentido, la descentralización en términos de combate a la pobreza es entendida como el traslado y distribución de facultades hacia los distintos ordenes de gobierno, privilegiando el local y dotándolo de herramientas suficientes para llevar a cabo las políticas encomendadas.

Aunque es cierto que lo anterior se intentó sin éxito con el PRONASOL, con Oportunidades la descentralización no se ejerce ya que opera de manera vertical y sin pie a la participación de los demás órdenes de gobierno –salvo en la provisión de servicios de salud y educación- y aunque eso pudiera significar una posible ventaja en tanto que no se desvirtúan los objetivos centrales del Programa, lo cierto es que mina el principio federalista y la participación social.

La Coordinación Nacional de Oportunidades establece Delegaciones en las Entidades Federativas encabezadas por un Coordinador, las cuales son las responsables de todo lo concerniente al Programa en el Estado; por otra parte, cada Estado contará con un Comité Técnico coordinado por las autoridades federales por lo que, no hay cabida para la acción local mas allá de lo establecido por el Gobierno Federal.

---

<sup>188</sup> Favela [et. al.], *op. cit.*, p. 56

En el plano Municipal, los Cabildos designan un Enlace cuyas acciones deben estar en constante coordinación con la Delegación Estatal. El Enlace Municipal, es el encargado de dar a conocer a las beneficiarias el procedimiento para recibir los apoyos, garantizar el traslado y llegada del dinero a los puntos establecidos, proporcionar seguridad a los funcionarios federales y en general coadyuvar a la implementación logística del Programa.

Es cierto que Oportunidades ha estado menos orientado a alcanzar fines político-electorales, sin embargo, es importante destacar que el papel del Enlace Municipal es sumamente estratégico ya que es la autoridad más cercana a la comunidad y quien de primera mano resuelve sus demandas; incluso existen casos en los que los Enlaces han llegado a ser Presidentes Municipales.<sup>189</sup>

No obstante es un Programa sumamente centralizado y claramente ha tenido alcances menores que su antecesor al no incluir la participación social ni la coordinación con los demás Estados de la República.

Además, recordemos que la mayor parte de los recursos de los Ramos 26 y 33 fueron transferidos a los Estados y Municipios por lo que:

“Al transferir la mayor parte de los recursos disponibles para el alivio a la pobreza del gobierno federal a los Estados, el gobierno de Ernesto Zedillo envió un mensaje claro a los pobres: a partir de ahora, la política de combate a la pobreza del gobierno federal se limitará a un programa focalizado (...). Para el resto de los pobres, la única esperanza es presionar a sus autoridades locales”<sup>190</sup>

#### **4.3.5 Sobre la Participación Comunitaria y de la Mujer**

Oportunidades desplazó la participación y organización social hacia un esquema familiar e individual:

---

<sup>189</sup> En algunas regiones de Veracruz se ha dado el caso según el estudio de Hevia De la Jara, Felipe, *Usos electorales de programas sociales entre los indios nahuas del Sur de Veracruz: El Programa Oportunidades y sus Intermediarios en Pajapan, Ver.*, CIESAS.

<sup>190</sup> Trejo y Jones, *Política Social...*, op. cit., p. 149

“Mientras que Pider, Coplamar y Pronasol atienden a los grupos sociales y procuran la organización de los beneficiarios –estableciendo una relación directa entre el gobierno y las comunidades-, Oportunidades establece un esquema de transferencias de recursos que implica una relación entre el gobierno y las familias pobres. Es decir, optó por focalizar los apoyos: privilegia al individuo, sobre el grupo o la comunidad”<sup>191</sup>

Cuando surge Oportunidades, la idea central era desvincular el Programa con algún tipo de estrategia político-electoral como su antecesor, el PRONASOL, por lo que no había lugar para la participación ni acción social pues podía confundirse con actividades proselitistas; así la única instancia de participación es la Contraloría Social

Además de lo anterior, ha habido un distanciamiento entre los promotores de Oportunidades y los beneficiarios pues estos consideran a los funcionarios prepotentes y fríos con respecto a las demandas de la sociedad. Por otra parte, ya desde la evaluación a PROGRESA se vislumbraba el conflicto generado entre comunidades e individuos por ser unos beneficiarios y otros no; el proceso sigue siendo el mismo.

Además, como mencionamos, Oportunidades privilegia a la familia tradicional sin considerar las divergencias y desigualdades que imperan en cada una de ellas pues el Programa se basa en el papel tradicional de la mujer.

Cabe mencionar que pese a las ventajas de entregar los apoyos a las mujeres, gran parte de ellas son amenazadas o golpeadas por sus maridos para que les entreguen el apoyo. Por otro lado, las papillas son repartidas entre todos los hijos ya que carecen de lo necesario para adquirir los alimentos que requieren.

La obligación de asistir a las pláticas de salud junto con la familia muchas veces merma las posibilidades de la mujer para obtener y mantener un trabajo, es decir que, aquellas mujeres que trabajan y se ven imposibilitadas a asistir a las citas son despojadas de la ayuda por lo que en cierto sentido, el Programa

---

<sup>191</sup> Tello, *Estado...*, *op. cit.*, p. 175

fomenta la organización tradicional de la familia, aquella en donde solamente el jefe de familia trabaja, sin tomar en cuenta los hogares con madres solteras.

Por otro lado, a las mujeres tampoco les queda tiempo para efectuar el comercio ambulante actividad de la que mayoritariamente viven por lo que muchas se han dado de baja del Padrón.<sup>192</sup> En ese sentido, para las mujeres integrarse a Oportunidades ha representado, muchas veces, cargas excesivas y adicionales de actividades e imposibilidad de adquirir un trabajo.

Las familias han cambiado y muchas de ellas no coinciden a los dogmas establecidos por el Programa, sin embargo, Oportunidades exige que la mujer beneficiaria desempeñe su papel central de núcleo familiar y sitúa a las mujeres como las más afectadas por la pobreza, por encima de otros grupos.

#### **4.3.6 Sobre la Coordinación Interinstitucional y la Articulación Programática**

Recordemos que la Política Social se encuentra fraccionada en varios programas cuya cara es Oportunidades y que en conjunto integran la estrategia Vivir Mejor. En el Programa Oportunidades participan la Coordinación Nacional de Oportunidades, dependiente de la SEDESOL, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Educación Pública.

No obstante, la coordinación interinstitucional entre esas dependencias es deficiente<sup>193</sup> debido principalmente a que las capacidades de la Coordinación Nacional de Oportunidades se ven limitadas. La Coordinación Nacional no cuenta con las atribuciones para establecer una estrategia interinstitucional que implique la participación de otras Secretarías.

Por otra parte, Fernando Cortés realiza una comparación entre la estrategia *Contigo*, que incluye a Oportunidades, y la estrategia chilena *Red Social de*

---

<sup>192</sup> García Falconi, *op. cit.*

<sup>193</sup> Cortés, Fernando, "Reflexiones en torno a la estrategia de vinculación del Programa Oportunidades con otros instrumentos de Política Social" en Juárez Bolaños y López Estrada, *op. cit.*

*Servicios del Sistema Chile Solidario*, que incluye el Programa “Puente”. En el estudio se pone de manifiesto el éxito de la articulación programática de los chilenos al haber reducido su población en pobreza de 38.6% en 1990 a 13.7% en 2006.<sup>194</sup>

Por otro lado, en auditorías realizadas por la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales a distintos programas de desarrollo social tales como Procampo, Alianza para el Campo, Proárbol, Primer Empleo, Apoyo y Fomento al Empleo, Productividad, Enciclomedia, Desayunos Escolares, Fondo Apoyo a Pymes. IMSS-Oportunidades, Fonart, Vivienda Rural, Escuelas de Calidad, el Sistema Nacional de Investigadores, entre otros, se arroja como resultado la falta de mecanismos de medición y evaluación además de la ausencia de claridad en los objetivos así como de la población objetivo por lo que, en algunos casos, las instituciones evaluadoras sugieren revisar la permanencia de continuar con dichos programas.<sup>195</sup> Lo anterior es grave en cuanto a que estos Programas obtienen recursos y no están dando resultados en las condiciones de vida de las personas.

Además, aunque en las reglas de operación se estipulan acciones para evitar la duplicidad en los apoyos, la realidad es que existe una nula coordinación entre los programas sociales federales y estatales

#### **4.4 Algunos Resultados**

Oportunidades parte del postulado de que la pobreza se hereda y por ello, su estrategia es incentivar las capacidades básicas del individuo para así romper con ese ciclo; con lo anterior, en un futuro, los hijos de las familias beneficiarias podrían dejar su condición de pobreza; no obstante como veremos mas

---

<sup>194</sup> Ibid.

<sup>195</sup> Noé Cruz Serrano, “Detectan fallas de origen en los Programas Sociales” artículo citado en el Periódico *El Universal* el 5 de Junio de 2010



adelante, a 14 años de su instauración, eso no ha ocurrido, las razones se exponen a continuación.

Oportunidades ha sido evaluado positivamente por los organismos internacionales como el Banco Mundial e incluso, como mencionamos, ha sido referente para la implementación de Programas similares en América Latina. Lo anterior habla de un total apego hacia las políticas restrictivas por parte de Latinoamérica. No obstante, tal y como Fernando Cortés menciona, las evaluaciones al Programa no se han centrado en su ideología, estrategia y finalidad sino en sus componentes adjetivos:

“Adicionalmente, las múltiples evaluaciones realizadas sobre Progresá primero, y Oportunidades después, se han centrado sobre sus componentes. Si la nutrición ha llevado al aumento de la talla de los niños; si las amas de casa asisten a las pláticas de salud o si la permanencia de los pequeños en las escuelas ha aumentado con el Programa; hasta ahora no se ha evaluado el fin del Programa”<sup>196</sup>

Es cierto que el Programa fomenta la salud y la educación, sin embargo, esos elementos no garantizan que la familia abandone su condición de pobreza en el presente ni en el futuro.

#### **4.4.1 Educación**

Los estudios del CIESAS<sup>197</sup> muestran que ha habido un aumento significativo en la asistencia escolar, sobretodo por parte de las niñas, no obstante, el aumento de la población estudiantil no ha estado acompañado por un incremento en las condiciones físicas de las escuelas por lo que resulta sumamente complejo responder a las necesidades de la población escolar. Además, maestros comentan que no se toma en cuenta el aprovechamiento escolar de los niños habiendo grandes disparidades entre quienes merecen o no la beca; tal como ocurre con el programa en general, los conflictos se

---

<sup>196</sup> Cortés, Fernando, “Prólogo”, en Juárez Bolaños y López Estrada, *op. cit.*, p. 14

<sup>197</sup> CIESAS-PROGRESA, *op. cit.*

acentúan por las diferentes percepciones entre quienes merecen y no los apoyos.

Así, el incremento de la matrícula escolar no ha estado acompañado de una estrategia de fortalecimiento de las escuelas en cuanto a infraestructura, equipo o docencia, además de que no se registra un aumento en el rendimiento escolar. Por ende podemos observar que la estrategia de Oportunidades se enfoca a las inscripciones y no al rendimiento.

#### **4.4.2 Salud**

En el plano de la salud ocurre un caso similar al mencionado: a pesar de que la afluencia aumenta, la capacidad instalada en las clínicas no se ha visto fortalecida.

Además, los médicos han podido notar que el aumento en la participación en el cuidado de la salud, obedece más al requisito de mantener los apoyos que por voluntad o conciencia sanitaria.

Por otra parte, los costos de asistir a las clínicas son difícilmente subsanados ya que las distancias son extensas, además de que la población no cuenta con los recursos suficientes para adquirir las medicinas recetadas.

No obstante, es necesario reconocer que ha habido mejoras importantes en los hábitos de cuidado a la salud y por ende, las tasas de mortalidad han disminuido considerablemente.

#### **4.4.3 Alimentación**

Estudios del Instituto Nacional de Salud Pública y del CIESAS revelaron que a 10 años de la creación de Oportunidades, la mortalidad infantil había

disminuido 11% y la talla de los niños había aumentado,<sup>198</sup> lo que se traduce en un positivo impacto nutricional.

#### 4.4.4 Superación de la Pobreza

Un defecto de Oportunidades es que solo se evalúa frente a sí mismo y no frente a la pobreza puesto que, en los resultados oficiales, no se contempla el número de familias que ingresan a las filas de la pobreza, ni aquellas que abandonaron esa condición.<sup>199</sup>

En ese sentido, también es necesario entender que las familias no abandonan la pobreza al “avanzar” al Esquema Diferenciado de Apoyos; el paso de una medida de pobreza a otra, no significa dejar de ser pobre. Si las familias logran transitar de un indicador a otro se debe, en algunos casos, a que, al momento de su incorporación al Programa, en 1997, la familia tenía hijos en la escuela y más miembros a quien mantener, situación que cambia a lo largo de los años. Ese y otros casos muestran que las familias han logrado desahogar sus gastos, no obstante, eso no significa que dejan de ser pobres. Además, se puede constatar que un gran número de bajas en los hogares se debe al incumplimiento de corresponsabilidades y no al abandono de la pobreza.<sup>200</sup>

Asimismo, Oportunidades no impide que los beneficiarios tengan otro tipo de apoyo, no obstante, lo anterior resulta contraproducente puesto que las personas reciben dos apoyos y frecuentemente solo mencionan que tienen uno.<sup>201</sup> Así, mediante trabajo de campo, se pudo constatar que las personas beneficiarias en el Distrito Federal reciben apoyos de Oportunidades y del Gobierno del Distrito Federal, sin haber correlación uno del otro, sin padrones comunes y lo peor, sin aparentes mejoras en las condiciones de vida de las

---

<sup>198</sup> Zermeño, *op. cit.*

<sup>199</sup> Villarespe Reyes, Verónica, “Progresas-Oportunidades: ¿Aliviar o Cancelar la Pobreza?”, en Juárez Bolaños y López Estrada, *op. cit.*

<sup>200</sup> González de la Rocha, Mercedes, *Familias y Política Social en México. El caso de Oportunidades*, CIESAS-Universidad de Texas, 2006

<sup>201</sup> Lo anterior se constató a través de entrevistas en el módulo de atención de Oportunidades ubicado cerca de las instalaciones del Metro Guelatao

personas. Lo anterior se da pese a que Oportunidades prohíbe la duplicidad de becas en sus Reglas de Operación.

Asimismo, recordemos que los apoyos monetarios de Oportunidades están orientados a incentivar el consumo familiar, no obstante, el monto de los subsidios es muy limitado por lo que el impacto de los apoyos se ve mitigado por los altos costos de los bienes y servicios del mercado; no obstante, y aunque de manera mínima, Oportunidades ha tenido efectos directos en el poder adquisitivo de las personas al aumentar su poder de compra, mejorar su alimentación y la educación de los hijos en niveles superiores.<sup>202</sup>

Sin embargo, pese a los impactos positivos mencionados, se debe reconocer que no existe en el Programa, ni fuera de él, una estrategia de inserción a los mercados de trabajo, educación superior ni combate a la marginación, por lo que, Oportunidades no puede resolver la pobreza.

Por otro lado, los apoyos generalmente se reciben en los Ayuntamientos lo cual representa un gasto de casi 25% del total recibido para los beneficiarios de comunidades alejadas, además el desconocimiento y el analfabetismo propicia muchas veces el mal trato por parte de las personas que entregaban los apoyos.<sup>203</sup>

Así, con Oportunidades se puede esperar que los pobres extremos pasen a ser solamente pobres, pero hasta ahí, por lo que considerando que el número de pobres no ha disminuido a lo largo de 14 años, podemos decir que su estrategia de desarrollo de capacidades a “largo plazo” ha resultado un fracaso y aunque Oportunidades también puede ser visto como programa con fines electorales al utilizar los subsidios a manera de “sobornos” para obtener votos, la realidad demostró lo contrario, pues en el año 2000 y después de décadas de gobiernos priístas, el PRI perdió las elecciones Federales, para dar pie a la transición democrática a favor del PAN.

---

<sup>202</sup> González de la Rocha, *op. cit.*

<sup>203</sup> *Ibid.*

## 4.5 Consideraciones

A diferencia del PRONASOL, el Oportunidades se insertó en una estrategia de combate a la pobreza extrema que incluyó más programas, por lo que, a nuestro modo de ver, se le restó importancia, pues no se convirtió en el eje de las acciones de combate a la pobreza ni tampoco se instrumentaron acciones que incluyeran a todos los ordenes de gobierno; en el discurso, la estrategia Vivir Mejor, articula la política social con la política económica<sup>204</sup>, pero en la realidad esto no es así.

El combate a la pobreza se ha reducido a la transferencia de efectivo dejando de lado la creación de infraestructura social pues, como mencionamos, el Programa no se acompaña de una estrategia de encadenamiento productivo ni de desarrollo de nuevas capacidades puesto que las personas beneficiadas han sido incapaces de encontrar empleo en el área donde residen o bien con salarios dignos; asimismo, la educación no promueve la capacitación ni la excelencia.

Oportunidades no hace más que aliviar momentáneamente la pobreza financiera pero no posee una estrategia de desarrollo económico o social; por otra parte, su continuidad se debe a que los recursos empleados para su operación y ejecución son relativamente pocos y de ahí se explica el éxito de la exportación del mismo, sin embargo es importante destacar las siguientes consideraciones:

Aciertos:

- Focalización efectiva de los Recursos.
- Asignación transparente de los Apoyos.
- Utilización de estadísticas y metodología para la asignación de los recursos.
  
- Aumento de los ingresos familiares.

---

<sup>204</sup> Reglas de Operación Oportunidades, *op. cit.*, p. 21

- Generación de incentivos para el cuidado de la salud y seguimiento de la educación.

Fallas:

- Insuficiente infraestructura en salud y educación.
- El enfoque individualista del Programa choca con la organización comunitaria indígena, lo que fractura las relaciones de la comunidad.
- Los apoyos son homogéneos para todo el país por lo que no se tomaban en cuenta las características socioeconómicas de las regiones; ni siquiera la disparidad de los salarios.
- Oportunidades no cubre a los pobres sin hijos, a las comunidades sin escuelas ni centros de salud, a niños que no van a la escuela, ni indigentes.
- El Programa no garantiza la posterior inserción al mercado laboral y de los beneficiarios.
- Oportunidades se queda en la educación y no realiza acciones que tengan que ver con el empleo y el ingreso.
- Oportunidades es un programa exclusivo de las familias.

Lo anterior se debe a varios fenómenos:

1. No se pueden mejorar las condiciones de salud, educación y alimentación si no está acompañado de un aumento de infraestructura para estos sectores ni un fortalecimiento institucional hacia esos rubros.
2. Se aumentó considerablemente la matrícula y descendieron los índices de deserción escolar, no obstante, no hay impactos dentro del aprovechamiento escolar.
3. El acceso a la información sobre el cuidado de la salud es altamente positivo, no obstante la demanda de servicios de salud, ha sobrepasado la capacidad instalada de las clínicas.

4. Los apoyos vistos como a largo plazo no resultan así por lo limitado de los recursos además de que hoy en día hay menos oportunidades para las personas con estudios. No se puede hablar de ahorro e inversión en las familias pobres.
5. La participación se limita al plano familiar y no al comunitario o ciudadano.
6. Es imposible hablar de una mayor distribución del ingreso nacional hacia las familias pobres si el gasto social es apenas el 1% del PIB y el Programa no aborda temas relativos a la distribución de la riqueza.

Por último, debemos entender que la estrategia de Oportunidades parte del supuesto de que el Estado es responsable, únicamente, de brindar las bases para la creación de un piso social básico que garantizará el acceso a la educación, salud y alimentación; por ende, bajo su lógica, es responsabilidad del individuo y de la familia trabajar para abandonar su condición de pobreza en un contexto de mercado autorregulado.

Bajo la ideología expuesta, el Estado es quien da las herramientas básicas necesarias para la superación de la pobreza y, si las familias no logran salir de su condición se debe a causas particulares y ajenas al Estado –y al Mercado– pues, con base en ese supuesto, el sistema económico funciona y el Mercado brinda oportunidades para desarrollarse; no obstante, como veremos en el siguiente Capítulo, la realidad nos demuestra lo contrario pues lo que esa ideología no toma en cuenta fue la disminución real del salario, la pérdida de poder adquisitivo, el desempleo y la precariedad de los empleos, así como las condiciones estructurales que mantienen a la gente en condiciones de pobreza.

## Capítulo V

### **Los Saldos. Resultados de las acciones de Combate a la Pobreza en México.**

Después de los años en que México ha incursionado en la economía neoliberal queda la pregunta, ¿Cuáles son los saldos del cambio de modelo económico? ¿Estábamos mejor con una economía de activa participación del Estado?

El panorama es poco alentador, mas del 80% de la población se encuentra en condiciones de vulnerabilidad y poco menos de la mitad en condiciones de pobreza; los ingresos fiscales son muy reducidos y su principal destino es el gasto programable, lo anterior aunado a empleos mal remunerados así como una disminución constante de la calidad de los servicios de la seguridad social generan un clima de incertidumbre y malestar en la población, quien lucha día a día por adaptarse y sobrevivir a las condiciones que el mercado impone.

Como mencionamos, la Política Social instrumentada por el Estado Mexicano en el contexto del Estado de Bienestar (1930-1982), trajo consigo beneficios sociales y económicos para el país que, sin embargo, favorecieron mayoritariamente a la población asalariada y organizada de las ciudades. Por ende, solo un porcentaje mínimo de la sociedad tuvo acceso a la Seguridad Social por lo que este sector se encontró en una situación de ventaja y fortuna frente a los demás.

A cambio de “la paz social”, los sindicatos accedieron a una alianza política que, benefició, a unos cuantos. Lo anterior ha tenido consecuencias graves como el deterioro de los empleos, el surgimiento de una burocracia sindical corrupta y poco profesionalizada además de la gradual pérdida del poder de negociación a favor de mejoras salariales.



Así, la Política Social ligada al corporativismo, provocó la exclusión de los campesinos del desarrollo nacional generando así un gran rezago en el sector rural.

Los serios problemas de pobreza en el campo, fueron atendidos con la puesta en marcha de programas de desarrollo rural (PIDER, COPLAMAR, SAM). No obstante, las recurrentes crisis fiscales y el aumento desmedido de la deuda pública, tuvieron como consecuencia la adopción de medidas neoliberales que dieron pie al “Estado Mínimo” surgiendo así un nuevo enfoque de desarrollo social: Los Programas de Combate a la Pobreza.

No obstante, los saldos de esta transición parecen ser negativos; los trabajadores pagaron a un alto costo las políticas de ajuste económico, lo cual se vio reflejado en una disminución real del salario y del poder adquisitivo. A partir de ese momento, las mujeres y los hijos tuvieron una participación mas activa en los ingresos del hogar; en el campo las remesas de trabajadores inmigrantes adquirieron un peso fundamental en la economía familiar; el sector informal comenzó a crecer de manera desmedida;<sup>205</sup> y por otra parte, hoy en día, aún teniendo estudios universitarios, los jóvenes tienen pocas probabilidades de obtener un trabajo bien remunerado además de que cuanto mas joven es el trabajador, mas precaria es su situación laboral.<sup>206</sup>

Pese a lo anterior, es un error pensar que el Estado Mexicano no ha efectuado acciones de desarrollo social en contra de la desigualdad, la pobreza y la marginación, no obstante, vale la pena preguntarnos cual ha sido su impacto.

Hoy a 14 años de la implementación de Progres- Oportunidades, 6 años de Liberalismo social y casi 50 años de Política Social, estamos en posibilidades de saber si han servido o no las acciones del Estado Mexicano en el Desarrollo Social. Por lo anterior, el presente Capítulo, último de este trabajo, se propone

---

<sup>205</sup> Mora Salas, Minor y De Oliveira, Orlandina, “Las Desigualdades Laborales: Evolución, Patrones y Tendencias” en Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira (Coords.), *Serie: Los Grandes Problemas de México. Tomo V: Desigualdad Social*, El Colegio de México, México, 2010

<sup>206</sup> Ibid.

analizar la evolución y la situación actual de la pobreza, la desigualdad, la marginación y las condiciones de vida de la sociedad mexicana.

Es importante mencionar que existen muchas cifras acerca de la evolución de la pobreza lo cual hace casi imposible determinar de una manera contundente el avance o retroceso de la pobreza. Sin embargo, se coincide en una gradual disminución de la pobreza aunque muy tenue:

“Por lo general, se coincide en las tendencias en los diversos estudios que sobre el tema se han hecho: baja relativa y absoluta del número de pobres entre 1963 y 1981. A partir de la crisis de la deuda se revierte la tendencia y, después de mejorar, con la crisis de 1994 y 1995 se vuelve a elevar el número de pobres para después establecerse en torno a 50% de la población en el año 2000”<sup>207</sup>

### **5.1. El Combate a la Pobreza en Cifras**

De 1933 a 1982 el Estado participó activamente en la economía nacional teniendo una tasa de crecimiento promedio del PIB de 6.5%<sup>208</sup>, no obstante, lo anterior cambió a partir de la incursión del modelo neoliberal y la reducción del gasto social.

La implementación de medidas neoliberales prometía un mayor crecimiento y desarrollo, sin embargo, eso no sucedió; por el contrario, la crisis económica de 1994 provocó una concentración más aguda del ingreso y un aumento en los índices de pobreza y desigualdad. Para 1995, la inflación fue del 52%<sup>209</sup>, el 27.6% de la población económicamente activa se encontraba en situación de subempleo y, mientras que en 1987 el 38.6% se encontraba en el sector

---

<sup>207</sup> Tello, *Estado...*, Op. cit., p. 716 (en el pie de página)

<sup>208</sup> Tello, Carlos, “Estancamiento económico, desigualdad y pobreza: 1982-2009” en *Revista de Economía de la UNAM*, Vol. 7, núm 19, México.

<sup>209</sup> Aguayo, El Almanaque 2008, *op. cit.*

informal, para 1995 era ya el 44.4%.<sup>210</sup> “De 1995 a 1999, los precios de la canasta básica subieron mas de un 250% mientras que el salario mínimo lo hizo en un 87%”<sup>211</sup>

Así, la pobreza tuvo un ascenso gradual hasta 1999:

Año	Pobreza Extrema	Pobreza Intermedia	No Pobres
1984	15%	27%	58%
1989	19%	29%	52%
1992	16%	28%	56%
1999	28%	15%	57%

\*Fuente: Revista *Este País*, septiembre 1999, con cifras de INEGI-CEPAL, citado en Aguayo, El Almanaque 2000..., *passim*.

Posterior a esos años, la economía se recuperó un poco debido a la apertura comercial y el aumento en las exportaciones. Para el año 2000 México ocupó el lugar 55 del mundo en el Índice de Desarrollo Humano<sup>212</sup> ubicándose entre los países con desarrollo humano medio, por debajo de países latinoamericanos como Argentina, Chile y Uruguay. Lo anterior nos muestra que las acciones sociales implementadas hasta esa fecha habían logrado tener un cierto grado de impacto en el desarrollo nacional.

Además, se logró una reducción significativa del déficit fiscal, no obstante, lo anterior fue a costa de la caída del salario, la inversión pública y el aumento de la pobreza lo cual nos habla de un efecto negativo en términos reales de las medidas neoliberales como lo muestra el siguiente cuadro:

<sup>210</sup> Favela [et. al.], *op. cit.*, con datos del INEGI y la OCDE.

<sup>211</sup> Acosta, Carlos y Correa, Guillermo, “En vísperas del V informe de Gobierno” en Proceso núm. 1191, citado en Ruíz Velázquez, *op. cit.*

<sup>212</sup> Sergio Aguayo Quezada, *El Almanaque 2000, op. cit.*

AÑO	PIB REAL %	INVERSIÓN		SALARIO CONTRACTUAL	DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO % DEL PIB
		PÚBLICA BRUTA FIJA % DEL PIB	SALARIO MÍNIMO		
1988	1.30%	3.90%	48.30%	61.90%	-11.71%
1989	3.10%	4.00%	50.80%	59.90%	-4.80%
1990	4.40%	4.20%	46.20%	56.90%	-
1991	3.60%	4.10%	46.00%	57.50%	-
1994	4.40%	4.90%	44.10%	54.90%	-0.30%
1995	-6.20%	3.60%	37.50%	45.60%	-
1996	5.20%	2.90%	35.70%	43.40%	-
1998	4.90%	2.70%	34.10%	43.70%	-
2000	6.00%	3.40%	30.90%	44.80%	-1.10%

\* Cuadro elaborado con información obtenida en Carlos Tello, *Estado...*, *op. cit.*

Pese a los “logros económicos” del nuevo milenio, la pobreza se agravó; según el Banco Mundial, en el año 2000, cerca del 40% de la población vivía con menos de dos dólares al día; por su parte, la CEPAL y el INEGI consideraban que un 43% de la población vivía en pobreza y 28% en pobreza extrema (26.5 millones), mientras que PROGRESA sostenía que el número de pobres extremos era de 18.8 millones.<sup>213</sup>

La situación de la población ocupada, estaba en condiciones similares:

Población Ocupada	Porcentaje con Menos de 2 Salarios Mínimos	Porcentaje con Menos de 1 Salario Mínimo	Porcentaje de empleos Precarios
37, 886, 995	64%	22.91%	88%

\*Cuadro elaborado con Datos del INEGI analizados por Ruíz Velázquez, *op. cit.*

<sup>213</sup> Aguayo, *El Almanaque 2000...*, *op. cit.*, p. 199

Por ende, es importante tener en mente que un aumento en el porcentaje del PIB derivado de una dinamización de la economía, puede no traducirse en mejores niveles de bienestar si a la par no se atacan las grandes concentraciones del ingreso en manos de unos cuantos. De poco servirá un aumento en el crecimiento económico y en el PIB si ello no trae consigo mejores niveles de bienestar para la totalidad de la población, es decir una distribución más equitativa del ingreso.

En ese sentido, la medición en deciles se basa en la división y ordenación de la población en 10 estratos de acuerdo a su ingreso, de menor a mayor; así, el primer decil abarca el 10% más pobre de la población y así sucesivamente hasta llegar al 10% más rico. Pues bien, del año 1999 al 2000, era necesario juntar los ingresos de 32 hogares del primer decil para igualar uno del décimo pero a partir del 2002 había que juntar 5 menos, es decir 27 hogares. Así, los ingresos del primero al séptimo decil se recuperaron hasta el año 2002 igualando los de 1994, es decir, casi, 10 años después se regreso a los niveles previos a la crisis de 1994.<sup>214</sup> Por ende, si la pobreza disminuyó a partir del año 2000 fue solo para llegar a los niveles de 1994.

De 2000 a 2002 se generaron 15 millones de nuevos pobres en América Latina<sup>215</sup> y para 2003, el Washington Post estimaba que el 54% de la población en México era pobre.<sup>216</sup>

Para el año 2002 el salario mínimo era de \$1192 pesos al mes<sup>217</sup>, una cantidad insuficiente en virtud de los precios que operaban; por su parte, Oportunidades aportaba una tercera porción del salario para garantizar sus mínimos de bienestar.

---

<sup>214</sup> Cortés, Fernando, "Pobreza, Desigualdad en la Distribución del Ingreso y Crecimiento Económico, 1992-2006, en Cortés, Fernando y De Oliveira, Orlandina (Coords.), *Serie: Los Grandes Problemas de México. Tomo V: Desigualdad Social*, El Colegio de México, México, 2010

<sup>215</sup> Kliksberg, Bernardo, "Revisando Mitos sobre la Política Social" en Revista de Administración Pública No. 110, INAP, México, 2004

<sup>216</sup> Ibid.

<sup>217</sup> Levy y Rodríguez, *op. cit.*

Según datos de la CEPAL, en 2008 el número de pobres y de indigentes aumentó en 3 millones de personas en América Latina y en 2009, esa región, experimentó una crisis económica que se tradujo en la caída del 3% del PIB por persona; uno de los países mas afectados fue México<sup>218</sup> Para el año 2010 el salario mínimo en nuestro país, se encontraba en aproximadamente 57 pesos diarios, con los cuales, era casi imposible sortear los gastos mínimos de un hogar.

A pesar de ese complicado panorama, debemos reconocer que en la cobertura de servicios, México ha avanzado enormemente lo que se traduce en mejores niveles de vida para la población:

**DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS EN LAS VIVIENDAS EN MÉXICO  
(Porcentaje de la Población Total)**

Agua por Tubería		Alumbrado Eléctrico		Sistema de eliminación de excretas	
2000	2008	2000	2008	2000	2008
87.4	90.4	97.8	98	65	73.8

\*Cuadro elaborado con datos de la CEPAL en CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2009.

No obstante, pese al esfuerzo hecho desde Progresas hasta Oportunidades por romper la brecha intergeneracional de la pobreza al dotar a las familias de transferencias monetarias para la alimentación y educación de sus hijos, México fue uno de los países latinoamericanos que menos éxito tuvo en la disminución de la pobreza en niños del año 2000 al año 2009.<sup>219</sup> No obstante, es necesario reconocer que México es el país latinoamericano con menos rezago educativo entre 2007 y 2008.<sup>220</sup> En eso sí funcionó Oportunidades en lograr educación para todos, aunque sea de baja calidad como lo muestran las siguientes cifras de la OCDE:

<sup>218</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Documento Informativo, CEPAL, 2010

<sup>219</sup> CEPAL, *op. cit.*

<sup>220</sup> *Ibid.*

	Lectura		Matemáticas		Ciencias	
	México	OCDE	México	OCDE	México	OCDE
<b>Nivel 0</b>	21	7.4	28.4	7.2	18.1	5.1
<b>Nivel 1</b>	26	12.7	28.1	11.9	32.7	14
<b>Nivel 2</b>	28.9	22.7	25.2	20.5	30.8	24
<b>Nivel 3</b>	18.2	27.8	13.1	23	14.9	27.5
<b>Nivel 4</b>	5.3	20.7	4.3	19.1	3.2	20.3
<b>Nivel 5</b>	0.6	8.6	0.8	18.3	0.3	9

Fuente: Tello, *Estancamiento... op. cit.*, p. 33

Por otra parte, es cierto que la desigualdad es una característica que ha estado presente en todas las sociedades y en todos los tiempos, de hecho, en la época prehistórica se estima que el hombre ha tenido los mayores niveles de igualdad<sup>221</sup>; no obstante, en México los niveles son inaceptables:

#### DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO (Porcentaje de la Población Total)

AÑO	QUINTIL 1 (más pobre)		QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5 (más rico)	
	DECIL 1	DECIL 2				DECIL 9	DECIL 10
2002	1.5	2.5	7.7	12.2	19.5	15.9	40.7
2008	1.5	2.6	7.9	12.3	19.4	15.3	41.2

\*Fuente: Cuadro elaborado con datos de la CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2009

Lo anterior quiere decir que en el año 2008, 10% de los hogares más pobres concentraba apenas el 1.5% del total del ingreso, mientras que 10% de los hogares más ricos concentraba un 41.2%, situación similar a la del 2002. En ese sentido, para ese año, el 10% de la población mas rica concentraba 27 veces más ingresos que el 10% de la población mas pobre; la desigualdad era tan grande que el noveno decil no representaba ni siquiera la mitad de los ingresos del décimo.

Además, poco a poco se ha roto el mito de que en el Norte del País no hay pobreza; en todos los Estados existen niveles de pobreza y desigualdad, en unos mas que otros, pero ninguno se escapa de esa realidad, pues, también es

<sup>221</sup> Javier Elguea, *Razón y Desarrollo. El crecimiento económico, las Instituciones y la distribución de la riqueza espiritual*, COLMEX, México, 2008, p. 30

cierto, en una economía que no crece se agudizan las desigualdades sociales y en nuestro país, de 1983 al año 2009 el PIB por persona se ha mantenido en 0.4% anual, mientras que en los años del Estado de Bienestar fue alrededor del 3%<sup>222</sup> y, en ese mismo periodo la tasa de desempleo se duplicó:

#### TASA DE DESEMPLEO EN MÉXICO

2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
3.4	4.6	5.3	4.7	4.6	4.8	4.9	6.8

\*Fuente: Cuadro elaborado con datos de la CEPAL.

Como podemos observar, en México el factor económico ha determinado el factor social y así, la focalización obedece mas a la racionalidad y restricción presupuestal que al verdadero objetivo de aliviar la pobreza y la marginación.

Al igual que los otros programas, Oportunidades se inserta en el marco de un esquema neoliberal empobrecedor que ha agudizado la pobreza y los extremos de miseria y opulencia.

## 5.2. La Medición Oficial de la Pobreza

La lógica neoliberal, característica de los Programas de Combate a la Pobreza, plantea que la Política Social cayó en el error de hacer extensivos sus beneficios a toda la población, sin hacer diferenciaciones entre grupos y clases sociales y por ende, no atendió a la población menos favorecida. De ese modo, la focalización se erige como el método que hace que los recursos realmente lleguen a los más pobres.

La Ley General de Desarrollo Social señala que los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, es decir, a quienes hay que atender son:

“Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden

---

<sup>222</sup> Tello, *Estancamiento (...), op.cit.*



alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar”<sup>223</sup>

Por lo anterior, para los Programas de Combate a la Pobreza resulta indispensable, contar con indicadores y sistemas de medición que evalúen la intensidad de la pobreza en las distintas regiones de los Estados. Lo anterior, en teoría, permitirá beneficiar a la población que auténticamente se encuentra en situación de pobreza y evitará que los recursos lleguen a las personas que no lo necesitan.

A partir de esa idea, nace en Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el cual estableció una metodología para la medición de la pobreza a partir de los ingresos clasificándola en *Pobreza Alimentaria, de Capacidades y de Patrimonio*. No obstante, en el 2004, la Ley General de Desarrollo Social estableció que la medición de la pobreza debía cambiar a un enfoque multidimensional por lo que el método descrito debía ser reemplazado.

A partir del 2009 el CONEVAL estableció una nueva metodología para la medición de la pobreza hacia un enfoque multidimensional analizando la situación social de las personas a partir del bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. Bajo el nuevo enfoque, la definición oficial de pobreza es la siguiente:

“Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”<sup>224</sup>

Asimismo se identifican dos dimensiones, es decir, las dos líneas de pobreza las cuales son:

- Bienestar: Se identifican a las personas que cuentan con un ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades.

---

<sup>223</sup> Artículo 5, Fracción VI, Ley General de Desarrollo Social.

<sup>224</sup> Coneval, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 2009, [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx), p. 20

- Derechos Sociales: Identifica a la población con al menos una carencia social.<sup>225</sup>

De ese modo, la clasificación oficial de la pobreza es la siguiente:

- Pobres extremos: Personas que tienen 3 o mas carencias y se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínimo.
- Pobres: Aquellos que tienen al menos una carencia y se encuentran debajo de la línea de bienestar.
- Vulnerables por Ingreso: Aquellos que no tienen carencias pero están por debajo de las líneas de bienestar.
- Vulnerables por Carencia Social: Personas con carencias pero que se encuentran por encima de las líneas de bienestar.
- No Pobres: Personas sin carencias de derechos y con un ingreso superior a la línea de bienestar económico.

Las Carencias a las que se hace referencia son:

1. Rezago educativo promedio en el hogar.
2. Acceso a los servicios de salud
3. Acceso a la seguridad social
4. Calidad y espacios de la vivienda
5. Acceso a servicios en la vivienda
6. Acceso a la Alimentación

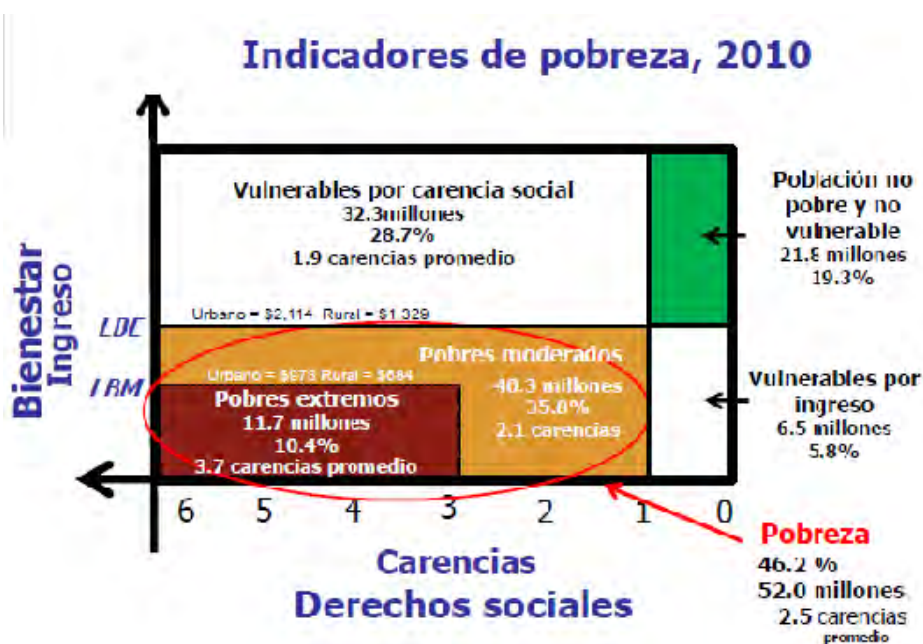
En Julio de 2011 el Coneval dio a conocer las cifras oficiales de la pobreza en México, resultado de la aplicación el nuevo método multidimensional y con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

Para la última medición de Coneval, el valor de la línea de bienestar fue de \$2,114 y \$1329 pesos mensuales por persona en las áreas urbana y rural respectivamente, y de \$978 y \$684 en la línea de bienestar mínimo.

---

<sup>225</sup> Ver [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

En el siguiente cuadro, podemos apreciar la relación entre las Líneas de Bienestar de Ingreso y las Carencias Sociales es decir, el acceso a Derechos Sociales.



Fuente: Coneval, Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008-2010, Julio de 2011, Presentación en Power Point en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) p. 3.

Como podemos apreciar, el Informe de Coneval muestra que en México 52 millones de personas viven en la pobreza, es decir un 46.2% de la población. No obstante, bajo la metodología del Coneval, un obrero o un campesino con ingresos superiores a las líneas de bienestar de \$2,114 y \$1,329 pesos mensuales respectivamente, pero con carencias, es decir con casas de lámina o cartón, sin servicios básicos, sin acceso a la educación y con graves problemas de alimentación no son considerados *pobres* sino *vulnerables*, lo mismo pasa con un residente de la ciudad con todos los servicios y sin carencias pero con ingresos debajo de los mencionados.

Lo anterior nos deja ver que, en términos cualitativamente reales, la población *vulnerable* también es pobre y en ese sentido, si contabilizamos a los *pobres* y a las personas *vulnerables* del año 2010, tenemos que un total de 90.8 millones de personas, es decir un 80.7% de la población están, en términos peyorativos “fregadas”.

Además también debemos tomar en cuenta que, para Coneval, una persona *no pobre* es aquella sin carencias y con un ingreso mayor a \$2,114, es decir, que una familia promedio con acceso a derechos sociales y con ingresos mensuales de \$6000 vive bien y hasta puede pagar la renta, los servicios y la colegiatura de una escuela particular. De ese modo, la categorización de los *no pobres* también resulta un absurdo considerando los costos actuales de los servicios mencionados.

El análisis anterior nos muestra que en términos reales un porcentaje casi microscópico de la población es la que vive bien y por otra parte, aunque la metodología haya cambiado, seguimos midiendo a la pobreza con base en indicadores monetarios.

Por otra parte, Coneval también reveló que pese a que de 2008 a 2010 hubo una reducción de las carencias sociales y un aumento en el acceso a los servicios básicos de bienestar, la pobreza aumentó de 44.5% a 46.2%. Así, de 2008 a 2010 la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar aumentó de 48.8 a 52 millones mientras que las personas con ingresos menores a la línea de bienestar mínimo se mantuvo en 11.7 millones de personas.

Además de lo anterior, en ese mismo periodo, el ingreso real de los hogares se redujo, especialmente en las zonas urbanas y la población con acceso a la seguridad social ha descendido:



Fuente: Coneval, *Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008-2010*, Julio de 2011, Presentación en Power Point en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) p. 2

De igual modo, Coneval señaló que persiste el rezago en el sector rural más que en el urbano, permanecen las disparidades entre Estados del Norte y del Sur y los indígenas siguen siendo un sector pobre.<sup>226</sup> También se reconoce que hay una amplia dispersión entre los programas de combate a la pobreza y poca, o nula, coordinación entre ellos

Así, el comparativo entre 2008 y 2010 es el siguiente:

Categoría	2008		2010	
	Porcentaje	Millones de Personas	Porcentaje	Millones de Personas
Pobres Extremos	10.6%	11.7	10.4%	11.7
Pobres Moderados	33.9%	37.1	35.8%	40.3
Vulnerables por carencia social	33%	36.2	28.7%	32.3
Vulnerables por Ingresos	4.5%	4.9	5.8%	6.5
No pobres	18%	19.7	19.3%	21.8
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>109.6</b>	<b>100%</b>	<b>112.6</b>

\*Cuadro elaborado con base en datos de: Coneval, *Comunicado de Prensa No. 007*, 29 de Julio de 2011, en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

Lo cifras anteriores nos demuestran el fracaso del Estado contra la pobreza y la desigualdad así como la falta de compromiso de los gobiernos por combatirla; no es posible hablar de modernización y desarrollo nacional con mas de 80% de la población sumida en el subdesarrollo y muy pocos gozando de los beneficios del mercado.

La medición multidimensional empleada en 2009, permitió realizar una prospectiva sobre los efectos de implementar políticas universales. En tal caso, de echarse a andar una política universal en salud y seguridad social la

<sup>226</sup> Coneval, *Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008-2010*, Julio de 2011, Presentación en Power Point en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

pobreza extrema pasaría de 10.5 a 3.8%, la moderada de 33.7 a 28.1% y la población no pobre aumentaría de 18.3 a 34.6%.<sup>227</sup>

No obstante, seguimos pensando en esquemas de focalización pese a que la Constitución en sus garantías individuales y la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 1, garantizan la cobertura universal:

El objetivo de la Ley General de Desarrollo Social es:

“Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”<sup>228</sup>

A pesar de los aparentes beneficios que brinda la focalización, la realidad ha demostrado que tener estrictos patrones de medición de la pobreza deja de lado el elemento cualitativo pues bajo ese sistema, no se toman en cuenta factores básicos de bienestar como el tiempo dedicado al ocio, la posibilidad de vacacionar, la calidad de los espacios de la vivienda y el grado de stress de las personas por adquirir el sustento diario; además, como mencionamos en el Capítulo anterior, se han encontrado errores comunes en las comunidades beneficiarias de los Programas de Combate a la Pobreza, por ejemplo, el otorgamiento de información falsa por parte de los beneficiarios para así ser proclives a recibir el apoyo, conflictos entre familias y comunidades por ser merecedores unos de más ayuda que otros y la exclusión de personas merecedoras del apoyo.

Consideramos que la pobreza es heterogénea, se manifiesta de distintas formas y posee diferentes aristas por lo que no se puede hablar solamente de una sola clasificación de “pobres” y “no pobres” o de “pobres extremos”, “pobres” y “no pobres” ni mucho menos tomar en cuenta solamente el elemento cuantitativo:

---

<sup>227</sup> Fernando Cortés, *La medición oficial de la pobreza en México*, Revista Este País, No. 239, Marzo de 2011 en <http://estepais.com/site/?p=32594> el 17 de junio de 2011

<sup>228</sup> Artículo 1, Fracc. I de la Ley General de Desarrollo Social.

“(…) la utilidad de esta información (datos cuantitativos) para elaborar el contenido de los programas específicos para combatir la pobreza es limitada, pues no ofrece pruebas sobre los factores condicionantes de la pobreza ni sobre el proceso de reproducción de la pobreza. También ignora la heterogeneidad cultural y psicológica de los pobres. No considera los potenciales, capacidades y conductas de la población, la organización social y las comunidades.”<sup>229</sup>

Bien es cierto que es necesario que el Estado mexicano cuente con instrumentos que le permitan evaluar su política social y estamos conscientes de que es necesario contar con mediciones e indicadores de pobreza que nos permitan vislumbrar el avance o retroceso de la misma, sin embargo, creemos que se debe avanzar hacia la valorización de los elementos cualitativos y heterogéneos de la pobreza.

Por último, el CONEVAL argumenta que el aumento de la pobreza se debió al contexto de crisis económica mundial, no obstante lo cierto es que en nuestro país, como lo hemos visto en este trabajo, no existe ni ha existido una estrategia fuerte ni una voluntad política para erradicar el problema o para mejorar las condiciones de vida de las personas.

### **5.3. Reflexiones Finales. ¿Qué hacer contra la Pobreza?**

Carlos Tello plantea que básicamente, existen tres modelos de desarrollo adoptados por los países:

- 1.- El que plantea que mediante el empleo y el crecimiento económico sostenido, todos los habitantes podrán satisfacer sus necesidades esenciales.
- 2.- Aquel que reconoce que el crecimiento económico no es suficiente por lo que resulta necesario el diseño y formulación de programas especiales para combatir la pobreza; pese a ello, la Política Social esta subordinada a la Política Económica.
- 3.- El que busca una más equitativa distribución del ingreso para así promover el crecimiento y superar la pobreza. En ese modelo, la Política económica se supedita a la social a través de una organización del desarrollo.<sup>230</sup>

---

<sup>229</sup> Raczynski, Dagmar, “La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas Alternativas para enfrentar la pobreza”, en Tockman, Victor, *Pobreza y Desigualdad en América Latina*, Paidós, España, 1999, p. 105

<sup>230</sup> Tello, *Estado...*, op. cit., p. 674

Como podemos observar, México ha adoptado el segundo camino, no obstante, consideramos que el ideal siempre es el tercero. Pese a ello, es importante reconocer que las acciones de Política Social y de los Programas de Combate a la Pobreza han tenido repercusiones medianamente positivas hasta nuestros días, aunque como vimos en los apartados anteriores, no las suficientes.

Es imposible afirmar que las Políticas y Programas analizados tuvieron nulos impactos, no obstante, es un hecho que la Política Económica ha determinado a la Social y al Proyecto Nacional de Desarrollo y eso ha traído repercusiones negativas para la sociedad; así, el enfoque neoliberal no ha mostrado resultados positivos para la sociedad por lo que continuar con el modelo traerá mayores índices de pobreza.

Por otra parte, si bien durante los años mozos del Estado de Bienestar la mayoría del presupuesto fue destinado a la creación de instituciones y programas de bienestar social es necesario recordar que:

- El gasto social era en su mayoría deficitario y se recurrió a préstamos excesivos.
- El crecimiento económico no fue acompañado de una equitativa distribución de la riqueza.
- El proceso de urbanización monopolizó la atención y préstamo de los servicios de las Instituciones Sociales.
- Fue durante el modelo de bienestar cuando se gestaron dos de los vicios que mas afectan al desarrollo: la exclusividad y el corporativismo.

Si bien “La política social en su conjunto representa la herramienta principal con que cuentan los gobiernos para promover el objetivo de igualdad de oportunidades”<sup>231</sup> y fue durante el Estado de Bienestar donde el Estado Mexicano asumió la responsabilidad de garantizar los bienes y servicios básicos para la población, independientemente de la condición social de los individuos, fue durante esa época cuando se dio origen a la división entre asalariados y no asalariados y donde se fortaleció la agudización de la pobreza en el campo.

---

<sup>231</sup> Scott, *op. cit.*, p. 59



Con la implementación del enfoque neoliberal se creyó que el mercado por sí mismo acabaría con los problemas de la pobreza y por ende, era lo económico lo que determinaría lo social; así, la intervención del Estado sería únicamente para desarrollar las capacidades del individuo para su posterior integración al mercado puesto que bajo esa ideología, “las intervenciones públicas deben ayudar a las familias pobres a mejorar las condiciones en que participan en los mercados”<sup>232</sup>. Lo anterior se ha seguido hasta la fecha, no obstante, como analizamos, los resultados han sido, sin duda, desastrosos.

A partir de la incursión de las medidas neoliberales la situación social de México, y de América Latina tendió a agravarse, los niveles de desigualdad aumentaron y la pobreza se hizo cada vez más heterogénea.<sup>233</sup> Además, ese modelo no considera que la pobreza y la desigualdad no son uniformes y adquieren patrones distintos en cada región y en cada familia por lo que es absurdo pensar que con una política focalizada se resuelve el tema.

De igual modo, las demandas y necesidades de los pobres se han visto capitalizadas por los Partidos Políticos y la justicia social es una *recompensa* por los votos o el apoyo a los gobiernos en turno, no un derecho.<sup>234</sup>

Así, ante el escenario neoliberal, la política social no puede existir y por ello se transformó a la idea de programas de combate a la pobreza en donde se focalizan los apoyos a personas en condición de miseria pero sin garantizar su inclusión o reinserción al mercado laboral, excluyendo la responsabilidad del Estado y dejando de lado el fortalecimiento de la seguridad social y así, “la evolución de la política social bajo el nuevo modelo económico ha estado condicionada por la agenda económica...”<sup>235</sup>

---

<sup>232</sup> Levy y Rodríguez, *op. cit.*, p. 190

<sup>233</sup> Ver Repetto, Fabian, *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*, Serie de Documentos de Trabajo I-52, Banco Interamericano de Desarrollo, E.U.A., 2004.

<sup>234</sup> *Ibid.*

<sup>235</sup> Trejo y Jones, *La Política Social...*, *op. cit.*, p. 106

El Estado, ha estado subordinado al Mercado y sin embargo:

“Mientras que en mundo se esta revisando a fondo el paradigma neoclásico (o neoliberal) y los mas diversos gobiernos abandonan principios ortodoxos, como el no incurrir en el déficit público o el de no invertir en el libre funcionamiento del mercado, en México se acentúa como si nada estuviera sucediendo. Para 2009 el déficit fiscal en el Reino Unido se estima será de 12.8% del PIB, en Estados Unidos 10.2%, en España 9.1% y en México inferior al 1 por ciento”<sup>236</sup>

Por otra parte, es cierto que la suma del Estado, el Mercado y a la Sociedad Civil traen consigo el desarrollo integral de una Nación, no obstante consideramos que, el Estado, por medio de la Administración Pública, debe ser el garante y encargado del bienestar social en primera instancia, pues esa es su razón de ser:

“Pedir que los diversos sectores económicos y sociales convivan en plena armonía con la Administración Pública pareciera un despropósito por la naturaleza de esos grupos que desean ganar cada vez más espacios posibles a favor de sus intereses, pues saben que, por principio ético, la propia Administración Pública tiende a dar cause, en lo posible, a la mayor parte de las demandas y necesidades sociales; pero ésta debe ver siempre por los valores supremos de la nación, por el desarrollo y por las mayorías.”<sup>237</sup>

Así, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reconoció que es necesaria la intervención estatal para el desarrollo social y que el mercado ha acentuado las brechas de desigualdad:

“(…) es indispensable que el Estado tenga un papel activo en la esfera productiva y laboral, pues los mercados autorregulados se han mostrado históricamente contraproducentes para promover la convergencia productiva, la protección del empleo y el trabajo y la reducción de brechas en ingresos laborales y en acceso al bienestar”<sup>238</sup>

---

<sup>236</sup> Tello, *Estancamiento...*, *op. cit.*, p. 40

<sup>237</sup> Quijano, *óp. cit.*, p. 25

<sup>238</sup> CEPAL, *op. cit.*, p. 6

Pese a ello, la CEPAL también considera que mediante el fortalecimiento de los sistemas de transferencias hacia niños romperá la brecha generacional y contribuirá significativamente a la disminución de la desigualdad, una filosofía similar a la de Oportunidades, no obstante, como ya lo demostramos, esas medidas son superficiales y no arreglan, en ningún sentido, el problema de fondo puesto que “Si una sociedad es muy desigual, como la latinoamericana, y sus políticas sociales débiles, aún logrando crecimiento, el mismo casi no permea a los sectores pobres”<sup>239</sup>

Además de lo anterior, debemos considerar que con la focalización, característica de los Programas de Combate a la Pobreza actuales, los pobres no adquieren derechos legales ni acceden a la mayoría de los mínimos de bienestar; contrario a ello, son vistos como elementos pasivos y receptores de ayudas sociales, la mayoría de los casos, condicionándose su voto a manera de clientelismo renovado:

“(…) mientras las conquistas obreras se expresan como derechos estipulados en la legislación –sobre todo la laboral y la de seguridad social- los planteamientos corrientes de lucha contra la pobreza toman la forma de políticas mas o menos discrecionales de gobiernos, no sólo en México, sino en todo el mundo. El pobre aparece no como sujeto de derechos, sino como receptor de transferencias a las que sólo puede corresponder con su voto. Donde acaba la ciudadanía empieza la caridad y la manipulación con fines electorales.”<sup>240</sup>

Por otra parte, se debe considerar que el acceso de condiciones mínimas de salud, educación y alimentación, no garantizan mayores índices de desarrollo:

“la simple posesión o acceso a estos bienes y servicios no puede tomarse como un indicador real de bienestar, pues solo son medios para alcanzarlo, es decir, recursos para conferir libertades y capacidades de elección a sus poseedores, de manera que una política social de esta naturaleza requiere estar acompañada de una política económica que propugne por la creación de fuentes de empleos, de una política de mejoramiento real de los ingresos y de una política de estímulo de la creación de capacidades tecnológicas y científicas que prevean un desarrollo sustentable para el país.”<sup>241</sup>

---

<sup>239</sup> Kliksberg, Bernardo, “Revisando Mitos sobre la Política Social” en Revista de Administración Pública No. 110, INAP, México, 2004, p. 100

<sup>240</sup> Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, *Pobreza y Distribución del Ingreso en México, Siglo Veintiuno Editores*, México, 2000, p. 14

<sup>241</sup> Favela [et. al.], *op. cit.*, p. 51

No obstante, como analizamos, el Gobierno de la República no cuenta con una visión integral de combate a la pobreza y no se toman elementos de fondo; a lo largo de la historia, no hubo una interrelación entre los programas sociales por lo que muchas personas quedaron fuera de sus beneficios, además, nunca ha habido un interés real por atacar de fondo el problema y así se demuestra que la “desigualdad persistente, requiere de élites persistentes”.<sup>242</sup>

Por ende, es necesario fortalecer la Política Social articulando los programas de combate a la pobreza con acciones de política laboral, fomento al empleo y desarrollo económico, pero para llevar a cabo lo anterior, necesariamente se requiere de voluntad política y de una participación activa de la sociedad para exigir ese cambio, solo así se podrá avanzar, de manera seria, hacia la erradicación de la pobreza y la desigualdad.

“Esto último no parece posible sin grandes acuerdos nacionales entre los principales Partidos Políticos del País, las diversas estructuras de gobierno y una real participación de los mexicanos atrapados en la pobreza. Tampoco es viable sin un cambio en la Política Económica que ponga en tela de juicio la idea de que la industrialización orientada hacia las exportaciones es la única modalidad que puede maximizar la asignación eficiente de los factores de la producción y la aceptación per secula seculorum de una especialización ahora vigente entre las naciones de acuerdo con sus respectivas ventajas comparativas de costos, sin pensar, diseñar e instrumentar políticas sociales, de educación y capacitación, de reindustrialización, de desarrollo tecnológico y de distribución del ingreso (cuando se) concibe al desarrollo como un resultado de la competencia perfecta (...) Ignorando que ninguna política social será efectiva en tanto la política económica no garantice la reproducción material de la sociedad y la satisfacción de los mínimos de bienestar a que toda población legítimamente puede y debe aspirar, en el sentido de que un proceso de crecimiento endógeno es también, una condición necesaria para la integración exitosa al mercado mundial y una garantía de la estabilidad social y política de un país”<sup>243</sup>

---

<sup>242</sup> Tello, *Estancamiento...*, op. cit., p. 20

<sup>243</sup> Favela [et. al.], op. cit., p. 57 y 58

Por último, en los años 80 Andrés Serra Rojas dijo:

“El Estado democrático, federal y representativo moderno, atraviesa en la actualidad por una de las mas tremendas transformaciones de su historia. Esta institución se justifica con una administración pública técnicamente eficiente, éticamente encauzada y apoyada en una definida y justa política social (...) Principalmente los países subdesarrollados que arrastran agobiantes problemas (...) necesitan de medios administrativos poderosos, para emprender la planeación de políticas económicas de largo alcance (...)”<sup>244</sup>

Pues bien, casi 30 años después, el enunciado tiene la misma validez por lo que resulta urgente atacar de manera integral los problemas de la pobreza por medio de los factores mencionados y no con paliativos que solo mantienen a las personas en su condición de pobreza.

“El núcleo de la política es, hoy por hoy, junto con la economía, el punto de intersección entre las desigualdades sociales. En otras palabras, el combate a la pobreza y en contra de la desigualdad social se considera que será exitosa en la medida en que la distribución de la riqueza la recupere el Estado, pues la conciencia de la civilización a favor de las mayorías y no a favor del mercado es cada vez mas marcado”<sup>245</sup>

---

<sup>244</sup> Serra Rojas, Andrés, Antología. *Pensamiento Político*, Porrúa, México, 1988, p. 214

<sup>245</sup> Manuel Quijano Torres, *Pobreza*, mimeo, p. 7

## Conclusiones. Hacia un Nuevo Enfoque.

“While you make pretty speeches, I’m being cut to shreds.  
You feed me to the lions, a delicate balance”  
Radiohead

\*

A partir de la incursión del neoliberalismo, la pobreza ha crecido enormemente lo cual ha generado, entre otras cosas, la incertidumbre de un futuro mejor. Hoy en día perdura un clima de inseguridad frente a lo que viene, pues en verdad, es imposible saber si las próximas generaciones tendrán mejores condiciones de vida y por lo que observamos en esta investigación, lo mas seguro es que, de seguir sin una estrategia fuerte de Desarrollo Social probablemente la situación empeore.

Por ello, es responsabilidad del Estado, a través del Gobierno y la Administración Pública, atacar integralmente el problema de la pobreza, con estrategias fuertes y eficaces, valiéndose necesariamente de servidores y funcionarios públicos con vocación de servicio y altamente comprometidos con el desarrollo.

No obstante, como observamos, desde la consolidación del Estado mexicano, la Administración Pública había funcionado por medio de lealtades, en las cuales, el compromiso de los funcionarios y del primer mandatario era con los grupos, personas o empresarios que los habían llevado al poder y en menor medida con la sociedad, tolerando así grandes niveles de corrupción en el Gobierno.

Entrada la época de la Industrialización por Sustitución de Importaciones, la organización del Sistema Político Mexicano trajo consigo el control de las organizaciones obreras por medio del “charrismo” minando así los principios básicos de la Política Social.

Históricamente, México no ha canalizado sus recursos de manera eficaz hacia actividades productivas necesarias y estratégicas; tampoco ha promovido el crecimiento, la productividad y competitividad de la economía nacional y así, la

pobreza no solamente encuentra sus orígenes en el sistema económico sino también en el sistema político.

Bien es cierto que esos años se caracterizaron por mejores niveles de bienestar, no obstante, como analizamos, la Política Social fue exclusiva de la población residente en zonas urbanas y de los grupos organizados en sectores afiliados al partido oficial.

Lo anterior polarizó a la sociedad en dos sectores: Los beneficiados de la Política Social y los excluidos habitantes del campo, situación que tiene repercusiones hasta hoy en día.

Ello provocó la implementación de los primeros Programas de Combate a la Pobreza enfocados en atender la grave situación del campo, no obstante, desde PIDER hasta el PRONASOL, no se logró aumentar el nivel de vida de las personas.

Ese hecho se debió en gran medida a que las acciones de esos Programas no obedecieron a estrategias amplias de bienestar social sino a los intereses del Gobierno en turno; en ese sentido PIDER, COPLAMAR, SAM Y PRONASOL, funcionaron como sellos distintivos de los Presidentes sin lograr consolidarse ni reorientar a toda la Administración Pública hacia el desarrollo.

Los trabajos en torno al combate a la pobreza, se establecieron con base en un Proyecto Sexenal en donde únicamente se imprimió la ideología del gobierno en turno, sin plantear reformas que incidieran profundamente en las condiciones de vida de la población y sin establecer políticas de Estado en torno al bienestar social.

Tales acciones demostraron que un mayor gasto social no significa un aumento tangible en las condiciones de vida de las personas; no obstante debemos tener en cuenta que gasto social no es sinónimo de despilfarro y el error de los Programas mencionados fue orientar de manera errónea los recursos, tal y como sucedió con PRONASOL en donde la intención de la asignación presupuestal guardaba mas fines políticos que sociales.

\*\*

A pesar de lo anterior, Programas de Combate a la Pobreza focalizados a la población que mas lo necesita, tampoco han tenido resultados óptimos, contrario a ello, han demostrado que un menor gasto social repercute profundamente en las condiciones de vida de las personas.

Debemos tomar en cuenta que el Programa Oportunidades es el resultado de la estrategia ideológica neoliberal del combate a la pobreza, en donde, a través de la focalización *los recursos llegan efectivamente hacia quienes mas lo necesitan*. Dicha premisa partió de la idea del Estado mínimo y de su responsabilidad acotada y limitada hacia la población menos favorecida.

Bajo esa ideología, la pobreza se vislumbra como un fenómeno personal que debe atacarse mediante el fortalecimiento del núcleo familiar tradicional, y no como un fenómeno que surge como consecuencia de la conjugación de factores sociales, económicos y políticos. Lo anterior ha generado la falsa idea de que los pobres *son pobres porque quieren* y que su inactividad política se debe a que son flojos.

La pobreza es analizada únicamente en términos monetarios y económicos y la población se clasifica en pobres y no pobres, además, como pudimos observar, la focalización hacia *los mas pobres* deja de lado a los solamente pobres o a las personas con carencias sociales; así, para ser beneficiario de los apoyos focalizados, las personas se ven obligadas a comprobar su condición e incluso a mantenerla si es se quiere seguir gozando de los apoyos.

Por lo anterior, los Programas de Combate a la Pobreza como Oportunidades, se enfocan en aumentar los ingresos monetarios de las personas que ellos clasifican como pobres y no en reorientar la política económica, crear empleos, atacar la concentración de la riqueza ni criticar el modelo de desarrollo, factores necesarios para la efectiva superación de la pobreza y la desigualdad.

En ese sentido, consideramos que es un error vislumbrar a la focalización como el medio por excelencia para combatir la pobreza, puesto que no ataca



los problemas de fondo que originan y mantienen a las personas sumidas en la miseria.

Es cierto, Oportunidades si ayuda a las personas, pero sus efectos son limitados y de ningún modo pueden acabar con los problemas estructurales del subdesarrollo, vaya, ni siquiera mejorar sustancialmente en 14 años las condiciones de vida de las familias beneficiarias. Oportunidades solamente evita que sus beneficiarios caigan en pobreza extrema pero no más, puesto que no integra socialmente al desarrollo, no brinda opciones y no disminuye la brecha entre ricos y pobres, en fin, solamente cumple con el objetivo de subsidiar.

El Programa Oportunidades, por si mismo, no erradicará la pobreza pues aunque logre brindar a los individuos de herramientas necesarias para su desarrollo, posteriormente estos no encontrarán el entorno adecuado para ponerlas en práctica. Esto quiere decir que, después de cruzar la brecha de *pobreza extrema* hacia *pobreza* para luego ser parte de *la población vulnerable*, sus oportunidades de movilidad social se verán minadas debido a las fallas del sistema, es decir que no habrá oportunidades de trabajo y educación. Así, las familias no se pueden integrar a la dinámica económica por lo que resulta cada vez más difícil que un individuo que haya nacido pobre salga de esa condición. Además, Oportunidades parte del postulado de romper la brecha generacional fortaleciendo la niñez no obstante, las oportunidades no existen ni para los jóvenes universitarios y profesionistas de hoy.

Por lo anterior, las acciones de los Programas de Combate a la Pobreza no constituyen una manera seria de enfrentar la pobreza y la desigualdad puesto que están aislados y no se encuentran vinculados con una estrategia amplia de desarrollo social e incluso Nacional.

Pese a todo, la continuación del Progres-Oportunidades sin cambios profundos ha demostrado la falta de interés y voluntad de los Gobiernos por trabajar en una estrategia más amplia de combate a la pobreza y la desigualdad. El Desarrollo Social se ha limitado a proyectos, políticas públicas

y programas aislados y específicos que no resuelven el problema en conjunto, y por su parte, la Política Social esta estancada y en crisis.

Ante el escenario anterior, salta la pregunta ¿Por qué tenemos Oportunidades si no va a resolver los problemas de la pobreza? Si sus objetivos iniciales fueron incrementar el capital humano así como aumentar los ingresos de las personas podemos darnos cuenta que a 14 años no han sido efectivos por lo que ¿Cuál es la conveniencia de mantener este Programa? ¿Acaso el único objetivo es mantener a las personas estáticas ante la crisis social que caracteriza al país? Todas son preguntas.

Al final de cuentas Oportunidades se convirtió solamente en un sistema de transferencias de ingreso y no en un estrategia de formación de capital humano, como fue su objetivo, por ende, creemos equivocado hablar de posibles modificaciones y adiciones al Programa puesto que ello sería trabajar sobre el error y como hemos argumentado: Oportunidades no puede acabar con la pobreza, para ello se requiere un nuevo enfoque de desarrollo.

\*\*\*

Así pues, los Programas de Combate a la Pobreza han sido paliativos o parches para dar alivio momentáneo a los afectados de la política neoliberal, los cuales van en aumento; además, esos programas no proponen cambios o medidas estructurales que puedan resarcir el tejido social, crear empleo, educación y bienestar, no obstante, la Política Social llevada a cabo durante los años del Estado de Bienestar, sí contribuyó de manera considerable a alcanzar el desarrollo que conservamos hoy.

Como lo vimos en el último capítulo, el panorama social ha mejorado en cuanto a acceso a servicios y ello en gran medida es resultado de la Política Social, sin embargo, seguimos arrastrando vicios del pasado que difícilmente podrán ser erradicados si no se atacan de fondo y a la brevedad, por ello, nuestra intención no es concluir que la Política Social implementada debe volver.

Los Programas de Combate a la Pobreza no eliminaron ni redujeron la pobreza, pero tampoco la estrategia de Política Social seguida hasta los años 80 por lo que urge generar nuevas alternativas hacia este viejo y grave

problema. Por ende, creemos que las aristas de la pobreza solo se pueden menguar significativamente con una Política Social fuerte, incluyente y universal que vaya de la mano de una Política Económica igual de fuerte y para lo anterior se requiere, necesariamente, del fortalecimiento del Estado y de su intervención en la economía.

Lo anterior debe efectuarse de manera urgente puesto que, con tal de mantener las cosas como están, es decir sindicatos viejos, una clase política corrupta, un sistema económico caduco y un programa contra la pobreza paliativo, el país esta sacrificando su futuro y el desarrollo de la sociedad.

Sin embargo, no solo en México, sino en el mundo, se sigue creyendo que la forma mas eficaz de acabar con la pobreza y la desigualdad es a través del fortalecimiento de los sistemas de transferencias focalizadas; esto es un error, con base en el análisis efectuado a lo largo de este trabajo, consideramos que es necesaria la universalización de los sistemas de bienestar social como educación, salud y alimentación, además el fortalecimiento de la calidad en los servicios y las acciones locales conjuntas correspondientes a las realidades características de cada región. Para ello, necesariamente se requiere de una política fiscal que grave el capital y no el trabajo, de movilidad en las élites y de un arreglo institucional que fortalezca y modernice las instituciones de la Administración Pública.

\*\*\*\*

El sistema capitalista *per se* genera pobreza y la historia ha demostrado que el neoliberalismo es incapaz de evitar la concentración de la riqueza en pocos manos y la generación de pobreza en niveles insospechados. No obstante, los defensores de ese sistema argumentan que el mercado ofrece a los ciudadanos, la posibilidad de tener capacidad de elección y decisión, sin embargo, ello se dará siempre y cuando puedan pagar los servicios o sean elementos activos y productivos del sistema económico; cuando no lo sean el Estado deberá intervenir para menguar las grietas o fallas del mercado para así garantizar la calidad de vida de su población. Lo anterior pareciera ser un enunciado lógico y razonable, pero, con base en los estudios efectuados en

este trabajo, consideramos que el Estado no solo debe beneficiar a unos cuantos o a los excluidos sino a toda la población, pues la escasez o la abundancia deben ser colectivas y no individuales.

La economía de mercado ve a la sociedad como mercancía. Bajo su lógica, lo que importa es la acumulación y la rentabilidad, es decir, hacer lo máximo posible con el mínimo de recursos y obtener las mayores ganancias sin importar la calidad de los “productos”; así, si al mercado no le es rentable la salud de los pobres, no creará fármacos para sus enfermedades, si tampoco le es rentable su educación no creará escuelas para educarlos y por lo anterior, la intervención del Estado se hace necesaria pues, recordemos que, el Estado tiene fines sociales y no económicos.

En ese sentido, la intervención estatal en la economía evita que los servicios públicos se conviertan en mercancías y que las leyes del mercado determinen quien es sujeto de recibir salud, educación, alimentación y el cumulo de servicios básicos con base en su capacidad financiera.

Por lo anterior y aunque inmerso en una economía capitalista, el Estado debe intervenir en la economía de mercado para garantizar condiciones de vida óptimas para sus ciudadanos sin importarle si estos son actores activos y productivos en términos económicos. Así, los ciudadanos de un Estado tienen derecho a recibir los servicios básicos y a gozar de los mínimos de bienestar por el simple hecho de serlo. Consecuentemente, el desarrollo social no debe ser focalizado ni obedecer a criterios de racionalidad presupuestal.

Por todo lo anterior, repetimos una vez mas, que es prioritario que el Estado Mexicano intervenga mas activamente en la economía y fortalezca su Política Social atacando no solamente la pobreza, sino también la desigualdad y la marginación atendiendo a la vez a los grupos vulnerables (ancianos, mujeres, niños, indígenas, desempleados, indigentes huérfanos, inválidos) y la población en general.

\*\*\*\*\*

Como ya hemos dicho, la experiencia ha demostrado que el crecimiento económico es insuficiente si no viene acompañado de la articulación de Política Social y sobre todo de una fuerte injerencia del Estado además de voluntad política para atender y cubrir las demandas de la población. En países donde el Estado intervino en la economía y que aun en la actualidad, tienen una fuerte injerencia, los niveles de pobreza son muy reducidos. Tal es el caso de Alemania, Inglaterra, Japón entre otros y por ello la protección universal es necesaria.

Además, para los países desarrollados la Política Social es una inversión y no un gasto; los altos niveles de vida de esas naciones son consecuencia de la inversión en mínimos de bienestar y en la garantía de acceso a los servicios básicos.

No obstante, en nuestro país los problemas sociales de hoy reflejan la falta de efectividad en la Administración Pública, la fragilidad de las instituciones de Política Social.

Por lo anterior, es inevitable preguntarse si en un futuro ¿hablaremos de la pobreza como hoy? Creemos que en la actualidad el tema debe estar en el centro de la discusión política, sin embargo, como hemos mencionado, en los gobiernos actuales no hay una voluntad política de superación de la pobreza, vaya, ni siquiera apoyo suficiente para el desarrollo social pues ese, es el objetivo de una sola Secretaria, es decir de una sola instancia de la Administración Pública y no del Gobierno en su conjunto además de que hay un claro divorcio entre la política económica y la social

México ha seguido con el mismo modelo económico sin beneficios aparentes y el panorama actual nos muestra una gran variedad de programas sociales con muy pocos resultados, mala calidad en los servicios básicos, una excesiva tipificación de la pobreza que nos lleva a conclusiones confusas y divisiones absurdas, Instituciones débiles que se traducen en mayor manipulación política a favor de los intereses de unos cuantos, un Gabinete Social establecido por la

Ley General de Desarrollo Social que no opera y una Administración Pública que actúa sobre las consecuencias y no sobre las causas.

Como ya aclaramos, no proponemos aquí volver al antiguo proteccionismo; la idea del fortalecimiento del Estado a la que nos hemos estado refiriendo no plantea volver a los mismos esquemas del Estado de Bienestar, pero si creemos en la responsabilidad social del Estado y en que no podemos seguir con los esquemas de desarrollo seguidos hasta hoy.

En ese sentido, lo que sí proponemos es un nuevo enfoque de desarrollo social multidisciplinario que incluya el fortalecimiento y la intervención del Estado en el desarrollo y en la economía, para lo cual se requiere necesariamente de un esquema de Política Social Universal fuerte que sin duda contribuirá en gran medida en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. El esquema anterior solo se podrá desarrollar a partir de la conjunción de decisiones y acciones políticas, económicas y administrativas destinadas al desarrollo nacional.

Estamos conscientes de que no es una tarea simple, principalmente porque en México, el combate a la pobreza esta sujeto a la viabilidad financiera y fiscal sin embargo, creemos que la decisión política de llevar esa propuesta a cabo es el primer paso para generar acciones contundentes para resolver el problema de la pobreza y la desigualdad.

Posteriormente sería necesario avanzar hacia la descentralización o “regionalización” del desarrollo social generando alternativas de desarrollo ante las distintas realidades que imperan en el país y lo anterior requerirá de un arreglo institucional y una Administración Pública eficaz y con servidores públicos con vocación de servicio.

Por último y por muchas razones somos conscientes de la dificultad de llevar a cabo la propuesta enunciada en un contexto de economía neoliberal sin embargo creemos que la sociedad sigue anhelando lo mismo que hace varios siglos: Vivir Bien; personalmente, espero que llegue el día en que un nuevo Modelo Económico acompañado de una nueva forma de Organización Política sean instaurados y generen felicidad a la mayoría de la población.

## Anexo I

### Aspectos Técnicos del Programa Nacional de Solidaridad.

#### 1. Objetivos Específicos

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.
- Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones de mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
- Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales<sup>246</sup>.

- *Definición de Pobreza*

Se consideraba a una familia pobre aquella integrada por 5 personas con un ingreso de dos salarios mínimos y pobreza extrema aquellos que no tenían ni siquiera el 60% de sus mínimos de bienestar cubiertos es decir una familia de 5 personas con apenas 1 salario mínimo.<sup>247</sup>

- *Grupos Vulnerables*

- Pueblos indígenas.
- Campesinos.
- Habitantes del medio rural.
- Trabajadores agrícolas migratorios.
- Habitantes de las colonias populares de las ciudades.
- Jóvenes.
- Mujeres.
- Niños.

- *Cobertura*

En teoría, priorizaba las entidades federativas con altos índices de marginación (Veracruz, Puebla, Oaxaca, Guerrero, Chiapas) y regiones con problemas en común (Yucatán y Michoacán).

---

<sup>246</sup> Consejo Consultivo, *op. cit.*, p. 202.

<sup>247</sup> Ordoñez Barba, *op. cit.*

- *Responsabilidades de la Federación*

El Gobierno Federal se vislumbraba como la entidad financiera, normativa, de asesoría y apoyo a los órdenes de Gobierno.

- *Experiencias de PIDER y COPLAMAR*

Solidaridad adoptó de PIDER la idea de crear unidades de producción rentables y de COPLAMAR, el desarrollo de programas sociales comunitarios, implementando en ciertas regiones, con características comunes y homogéneas; medidas orientadas a incidir positivamente en las condiciones de vida de la población mediante el incremento del potencial productivo de la población, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la generación de empleos.

## **2. Organización**

En un principio el PRONASOL dependió de la Subsecretaría de Desarrollo Regional perteneciente a la Secretaría de Programación y Presupuesto lo cual creó una compleja estructura en donde se designaron funciones y responsabilidades a diversos organismos con la participación de los tres órdenes de gobierno.

### *Orden Federal*

- *Consejo Consultivo*: Órgano de consulta integrado por especialistas en Ciencias Sociales, Servidores Públicos, Empresarios, Legisladores y Dirigentes Sociales y Políticos; encargado de conciliar opiniones y propuestas, concretar proyectos específicos, realizar estudios, proponer los principios de orientación de la Comisión Nacional y emitir opiniones acerca de los resultados del Programa. Cabe mencionar que el Consejo Consultivo estuvo integrado por personalidades como Carlos Slim,



Demetrio Sodi, Jaime Sabines, Enrique del Val, Fernando Benitez, José Narro entre otros.<sup>248</sup>

- *Comisión Nacional*: Presidida por el Titular del Ejecutivo y compuesta por los titulares de las Secretarías 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; el Jefe del entonces Departamento del Distrito Federal y los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto Nacional Indigenista (INI), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Fondo Nacional para el Desarrollo de Artesanías (FIDEPAL), Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) y la Forestal FCL (Federación de Cooperativas Limitadas). La Comisión fungía como órgano responsable de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones a seguir por sus integrantes para asegurar la ejecución de los programas específicos. También se desempeñaba como Gabinete Federal especializado en asuntos de pobreza en donde se tomaban decisiones y se definían las estrategias a seguir previa consideración de las propuestas del Consejo Consultivo.
- *Coordinación General*: Tenía como funciones dirigir operativamente el Programa mediante la recepción de recomendaciones del Consejo y el seguimiento de los Trabajos de la Comisión, "administrando los financiamientos etiquetados en el Ramo XXVI de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD's, después de 1992 convertidos es Convenios de Desarrollo Social CDS), evaluando los resultados, promocionando la participación y organización sociales y fomentando la inversión en los municipios"<sup>249</sup>. Asimismo la Coordinación tenía la facultad de etiquetar las inversiones federales (ya designadas) y asignar los recursos territorialmente. Por otra parte, la Coordinación coadyuvó a la creación y desarrollo de los Comités Vecinales y Consejos Estatales y Municipales de Solidaridad, logrando una mayor injerencia

---

<sup>248</sup> Consejo Consultivo, *op. cit.*

<sup>249</sup> Ordoñez Barba, *op. cit.*, p. 205

en las decisiones presupuestales del programa y un mayor peso en la toma de decisiones.

- *Comité Técnico de Evaluación*: Instituido a nivel federal cuyo fin era dar asesoría a la Coordinación General y analizar los estudios y evaluaciones expedidas por todos los sectores para analizar el impacto de los programas.

#### *Orden Estatal*

- *Sistema de Gestión Intergubernamental*: Fungía como promotor y regulador de la participación de los Gobiernos Estatales y Municipales a través de los COPLADE en el cual anualmente se negociaba con los CUD's la orientación del gasto de Solidaridad. Entregaba los recursos y vigilaba las inversiones. El presupuesto se otorgaba con base en los programas y proyectos elaborados por los municipios, comunidades o Estados. Adicionalmente, los Estados debían aportar al presupuesto recibido por la Federación.

#### *Orden Municipal*

- *Comités de Solidaridad*: Fueron desarrollados por la Coordinación General para promover la participación y organización social. Funcionaban como vínculo entre las autoridades y la comunidad. Los Comités estaban integrados por una Mesa Directiva cuyos integrantes eran elegidos por la comunidad; de igual modo, era la comunidad beneficiada quien tendría la responsabilidad de administrar lo relativo a los recursos ejercidos y a las demandas expuestas; por lo anterior, todas las decisiones importantes debían tomarse en Asamblea. La mesa directiva sería la responsable de informar a la Asamblea de los avances generados. Sus principales funciones eran: a) Tramitar las peticiones de

la comunidad, b) Integración técnica de los expedientes y c) Administración y fiscalización de los recursos ejercidos para las obras tanto públicos como privados.

- *Contraloría Social*: Creados al interior de los Comités para fiscalizar y vigilar el correcto uso de los recursos públicos y privados destinados a los proyectos así como canalizar las inconformidades a las autoridades correspondientes.

### **3. La creación de la SEDESOL**

Con el objetivo de fortalecer a la Coordinación General así como dar continuidad al PRONASOL a través de los sexenios, el 25 de mayo de 1992 se creó una Secretaría de Estado encargada de la rectoría del Desarrollo Social: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).<sup>250</sup>

En ese sentido, en el Diario Oficial de la Federación se decretó la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que daba origen a la SEDESOL utilizando para ello, la infraestructura de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Subsecretaría de Desarrollo Regional adscrita a la Secretaría de Programación y Presupuesto.<sup>251</sup> El Titular de la Secretaría fue Luis Donaldo Colosio Murrieta.

En su inicio la SEDESOL contó con tres subsecretarías<sup>252</sup>:

- Vivienda y bienes inmuebles.
- Desarrollo Urbano e Infraestructura
- Desarrollo Regional

---

<sup>250</sup> Ordoñez Barba, *op. cit.*

<sup>251</sup> Ruíz Velázquez, *op. cit.*

<sup>252</sup> *Idem.*

El PRONASOL operó bajo esta última y además mantuvo convenios con el conjunto de instituciones con las que había trabajado COPLAMAR. De igual modo, con la creación de SEDESOL, surgió un Ramo Presupuestal exclusivo, el XXVI de Desarrollo Social.

#### **4. Subprogramas de Solidaridad**

##### **i. Programas Solidaridad para el bienestar.**

###### *IMSS-Solidaridad*

Inició con la entrada en vigor de Solidaridad en 1988 y su objetivo fue ampliar la atención médica entre población carente del servicio para lo cual se utilizó la infraestructura existente. IMSS-Solidaridad se dedicaba básicamente a la construcción y equipamiento de Unidades Médicas Rurales.

###### *SSA-Solidaridad*

Realizó acciones de rehabilitación y construcción de Centros de Salud y Hospitales con recursos federales y el apoyo de Solidaridad mediante la participación comunitaria. Además, funcionó como Programa de apoyo a la población abierta mediante consultas médicas y vacunas.

###### *Hospital Digno*

Su objetivo era dotar de equipo y suministros a Hospitales así como construcción.

###### *Atención a la Salud*

Construcción, rehabilitación y equipamiento de hospitales.

### *Escuela Digna*

Inicio en marzo de 1990 y su objetivo fue apoyar la rehabilitación y mantenimiento de los planteles educativos. El costo total de la acción de rehabilitación, no debía rebasar el monto total de la obra. Las acciones se realizarían con la participación de alumnos, profesores y padres de familia.

### *Niños en Solidaridad*

Inició en enero de 1991. El Programa operó en aquellos planteles en los que ya había operado el Programa de Escuela Digna. Se otorgaban 24 becas por escuela y consistían en:

- 1) Estímulo económico mensual durante 12 meses y por el tiempo que conserve la beca; con un monto equivalente a 1/3 del salario mínimo vigente;
- 2) Dotación de una despensa básica familiar mensual, que es entregada por el sistema Conasupo-Diconsa;
- 3) Asistencia médica y vigilancia nutricional por las Instituciones del Sector Salud.

Como veremos mas adelante, esta vertiente será el prelude para el diseño e implantación del Progresas.

### *Apoyo al Servicio Social.*

Consistía en la Integración de brigadas interdisciplinarias de universitarios asignados a proyectos de beneficio comunitario.

Los COPLADE de cada entidad definían los proyectos en los que era factible el apoyo de los prestadores; con base en lo anterior se asignaron becas. El monto mensual de la beca era de trescientos mil pesos.

### *Alimentación y abasto.*

*Medio Urbano:* Subsidios de alimentos a través de “Tortivales” que permitía a los hogares inscritos recibir 1 Kg de Tortilla al día en tiendas inscritas. Por su parte, Liconsa que vendía Leche a un 25% del precio del mercado.<sup>253</sup> En ambos casos, la familia beneficiada debía tener ingresos menores de 2 salarios mínimos y la verificación se llevaba a cabo por medio de trabajadores sociales.<sup>254</sup>

*Medio Rural:* Apoyo por medio del establecimiento de tiendas CONASUPO que vendían productos básicos a precios subsidiados.

## **ii. Programas Solidaridad para el desarrollo regional.**

### *Agua Potable y Alcantarillado.*

Trabajos de construcción y rehabilitación de infraestructura con la participación de la Comisión Nacional del Agua. Las comunidades también participaban a través de los Comités de Solidaridad mediante la construcción de su propia red de distribución; la comunidad aceptaba pagar una cuota que era recolectada por el Comité.

### *Electrificación*

Fue una continuación del convenio entre COPLAMAR y CFE, cuyo objetivo fue la introducción del servicio de energía eléctrica en colonias populares y comunidades rurales. Se designaron Comités de electrificación y trabajaron bajo el esquema de aportaciones múltiples tanto por la Federación tanto por la comunidad.

---

<sup>253</sup> Favela [et. al.], *op. cit.*

<sup>254</sup> *Idem.*

### *Urbanización.*

La comunidad participaba a través de los Comités de Solidaridad. Los Comités participaban en pavimentación de calles y la construcción de banquetas.

### *Correos y telégrafos.*

En coordinación con el Servicio Postal Mexicano se amplió la cobertura del servicio postal hacia aquellas comunidades que no cumplían con el requisito, de igual modo en coordinación con TELMEX se adquirió el compromiso de ampliar la red de telefonía rural y colocar teléfonos públicos en colonias populares.

### *Espacios Deportivos.*

La comunidad aportaba los terrenos para construcción de espacios deportivos y usualmente se contrataba un constructor privado, estuvieron supervisadas por el Comité de Solidaridad.

### *Proyectos Ecológicos.*

Excavación y acondicionamiento de rellenos sanitarios, recolección de basura y proyectos como la regeneración de los lagos de Patzcuaro y Zirahuén. La población participaba a través de los Comités de Solidaridad.

### *Vivienda.*

De igual modo, Solidaridad en coordinación con FONHAPO atendía demandas de la población de bajos recursos y junto con los Comités impulsó la autoconstrucción.

### *Regularización de la tenencia de la tierra.*

Debido a que la seguridad jurídica de los predios era una condición indispensable para la dotación de servicios básicos e invertir en la construcción. Se creó la Comisión de Regularización y Tenencia de la Tierra.

### **iii. Programas Solidaridad para la producción.**

#### *BANRURAL*

Apoyo en la solución a los problemas de cartera vencida.

#### *Fondos regionales de Solidaridad.*

Creado en marzo de 1990, los fondos impulsaban los proyectos productivos que contribuyeran a la generación de empleos. En la mayoría de los fondos el reglamento interno establecía que quienes solicitaran un crédito debían aportar un mínimo de 25% del costo del proyecto.

#### *Fondos para la producción.*

Creado en 1990 con el objeto de alentar la producción de alimentos básicos en zonas de temporal y apoyar monetariamente a los campesinos pobres que trabajaban en tierras de alto riesgo y baja productividad quedando fuera de la cobertura del Banco Nacional de Crédito Rural.

#### *Apoyo a Cafeticultores*

Solidaridad otorgó apoyos financieros a los cafeticultores que dejó de atender el Instituto Mexicano del Café y a aquellos que fueron afectados por el mal clima. Las acciones se realizaron en coordinación con el INI.



### *Apoyo a Productores Forestales*

Inició en mayo de 1990 con la participación de organizaciones forestales y con acciones de construcción y rehabilitación de viveros, producción de plantas y reforestación de hectáreas.

### *Apoyo Pescadores Ribereños y Acuicultura*

El objetivo de este programa fue aumentar la producción del sector pesquero promoviendo el desarrollo regional.

### *Solidaridad para la pequeña minería*

Apoyo en la industria minera en algunos Estados (Durango, Tlaxcala, Zacatecas, Veracruz, Sonora y Jalisco)

### *Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad*

Creación de microempresas por parte de la sociedad; apoyo temporal para la conformación de empresas viables, apoyando y promoviendo la realización de proyectos productivos

## **iv. Programas Específicos.**

### *Maestros Jubilados*

Inició en Abril de 1992 en Guanajuato y su objetivo fue reincorporar a los jubilados al sistema educativo.

### *Programa Paisano*

Buscó dar un trato digno a los mexicanos que cruzan la frontera con Estados Unidos a través de la difusión de sus derechos mediante la instalación de módulos de información y spots de radio y televisión.

### *Solidaridad Penitenciaria*

Fue un programa dirigido a los reclusos de cárceles mexicanas que vivían en condiciones de hacinamiento y deterioro de instalaciones.

### *Programa de jornaleros agrícolas migrantes.*

Solidaridad buscó la concertación con los propietarios de los campos agrícolas y con los jornaleros para emprender acciones de mejoramiento de las condiciones de alojamiento y salud así como de los hábitos alimentarios de higiene personal, de igual modo se hicieron convenios con el IMSS y la SEP.

### *Mujeres en Solidaridad.*

Atendió a la población femenina de zonas rurales y de áreas urbano populares. Apoyó y promovió el trabajo de las mujeres en proyectos comunitarios productivos como guarderías, cocinas populares y lavanderías.

### *Solidaridad Obrera*

Se convocó a sindicatos para la realización de aportaciones monetarias y en especie y para con ello efectuar acciones en comunidades con pobreza extrema. En ese sentido, se realizaron trabajos de construcción y mejoramiento de la vivienda y espacios de esparcimiento.

## Anexo II

### Aspectos Técnicos del Programa de Educación Salud y Alimentación

#### 1. Objetivos Específicos

- Integrar y sistematizar acciones para mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres y en pobreza extrema;
- Contribuir a que los menores completen la educación básica y no se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar, y que su aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o una alimentación deficiente;
- Eliminar la desnutrición, reducir las tasas de morbimortalidad y fecundidad, y mejorar la salud general de la familia a través de un enfoque preventivo y de autocuidado de la salud, y de acceso a información sobre alimentación, higiene y saneamiento ambiental;
- Cambiar la estructura de riesgo que enfrentan las familias pobres, reduciendo la incertidumbre en el flujo de consumo y los riesgos asociados con eventos catastróficos de la salud, y propiciando proyectos de inversión de larga gestación, como la educación de los hijos;
- Fomentar la responsabilidad y la participación activa de todos los integrantes de la familia para mejorar su educación, salud y alimentación; y,
- Redistribuir el ingreso nacional hacia las familias pobres.<sup>255</sup>

#### 2. Organización

Para su implementación, el Programa creó la Coordinación Nacional del Progreso como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social teniendo a su cargo las siguientes actividades:

- Coordinar las acciones institucionales que permitieran proporcionar apoyos directos a las familias beneficiarias, para mejorar sus niveles de educación básica, salud, nutrición y alimentación.
- Establecer las estrategias y normas que permitieran el adecuado funcionamiento del Programa.

---

<sup>255</sup> Levy y Rodríguez, *op. cit.*, p. 261

- Contribuir a la vinculación de la Política y programas de desarrollo regional, empleo y superación de la pobreza, con las acciones de apoyo que proporcionaría el Progresas.<sup>256</sup>

La Coordinación contó con un Consejo integrado por los titulares de las Secretarías de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público, Educación Pública y Salud. El Consejo daba seguimiento al Programa y a su vez se apoyaba de un Comité Técnico en donde se adhería el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como los representantes del IMSS y CONASUPO.

Además de lo anterior, este organismo tenía a su cargo la parte operativa del PROGRESA, es decir lo relativo al levantamiento de encuestas, la selección de población, la efectuación de pagos y el aporte de datos para las evaluaciones.

Por otra parte, también existían Módulos de Atención Progresas en los cuales se entregaba el apoyo monetario, pues no había intermediarios; en ellos, las beneficiarias entregaban una credencial de identificación como beneficiarias del Progresas y recibían su apoyo. La CONAPROGRESA junto con las autoridades Municipales informaban con al menos 5 días hábiles de anticipación de la ubicación de los Módulos, de igual modo, ahí se entregaban los formatos.

### **3. Componentes**

#### **I. Componente Educación**

Con este componente, se pretendió elevar el aprovechamiento escolar y abatir la deserción por medio de recursos para el material escolar y becas educativas que estimularan la asistencia de cada uno de los hijos que estuvieran cursando desde el tercer grado de primaria hasta el tercer grado de secundaria. Con ello

---

<sup>256</sup> Favela [et. al.], *op. cit.* p. 43

se buscó dotar a los individuos de herramientas para su posterior ingreso al mercado laboral.

El método fue el siguiente:

1. Un visitador en cada familia, entregaba los documentos de registro en PROGRESA y una Hoja de Verificación de Inscripción.
2. La familia llevaba la Hoja de Verificación al Centro Escolar para recabar una firma.
3. Una vez firmada y sellada debía ser llevada al Módulo Progresas.

Por otra parte, las becas estaban condicionadas a la asistencia regular a la escuela. Estas se otorgaban en la duración del ciclo escolar, es decir 10 meses con las siguientes particularidades:

- Su monto es creciente a medida que se avanza de grado escolar;
- A partir de la secundaria, el monto para las mujeres era mas alto.
- El monto para útiles escolares variaría dependiendo el nivel educativo.

Monto de los Apoyos Escolares  
(Pesos 2002)

Año Escolar	Mujeres		Hombres	
	Beca Mensual	Útiles Escolares	Beca Mensual	Útiles Escolares
Primaria				
- Tercero	100	200	100	100
- Sexto	200	200	200	200
Secundaria				
- Primero	310	250	290	250
- Tercero	375	250	325	250

\* Cuadro citado en Levy y Rodríguez, *op. cit.*, p. 263.

## II. Componente Salud

El Progresá partió de la premisa de que un individuo con mejores niveles de educación y salud podía incrementar sus niveles de productividad para su posterior ingreso al mercado laboral. Lo anterior se lograría mediante las siguientes líneas de acción:

- Asegurar la oferta y calidad de los servicios de salud, mediante equipamiento, capacitación e incentivos al personal de salud.
- Proporcionar de manera gratuita un paquete básico de servicios de salud.
- Prevenir la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación otorgando para ello un suplemento alimenticio a mujeres embarazadas.
- Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud entre familias y comunidades a través de acciones específicas de educación y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene.<sup>257</sup>

Las familias beneficiarias recibirían el apoyo económico en alimentación únicamente si se hacían responsables de su salud atendiendo los siguientes requisitos:

- Si cada uno de los integrantes recibía atención de salud de tipo preventivo.
- Si se vigilaba el peso y talla de los niños menores de cinco años y las madres en periodo de lactancia cuidan su alimentación. Para ello, obtenían suplementos alimenticios y las madres recibían pláticas relacionadas con su alimentación e higiene.
- Si las mujeres embarazadas acudían a consultas para aprender sobre el control prenatal, recibir suplementos alimenticios y sesiones educativas sobre el cuidado de la salud.<sup>258</sup>

Con lo anterior, se buscaba generar cambios y actitudes a favor de la salud y del autocuidado ofreciendo para ello información y consultas.

---

<sup>257</sup> Favela [et. al.], *op. cit.*, p. 44

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 73

### III. Componente Alimentación

Tenía como propósito asegurar un mínimo de calorías para así generar un círculo virtuoso que le dotara de suficiente energía para estudiar e integrarse posteriormente al mercado laboral.

- 1) Transferencias de efectivo: las transferencias monetarias para la alimentación tenían como objetivo mejorar la dieta de las personas, en particular de los niños pequeños y de sus madres y estaban condicionadas a la asistencia regular a Centros de Salud. Esta transferencia era de 150 pesos mensuales al año 2002.
- 2) Vigilancia del crecimiento: en donde se hacía la entrega de suplementos alimenticios por medio de visitas.
- 3) Participación en las pláticas: las titulares beneficiarias de Progresá debían asistir regularmente a las sesiones educativas para la salud, “pláticas” donde se impartían temas sobre el cuidado de la salud, alimentación e higiene.
- 4) Suplementos alimenticios o *papillas*: bajo el componente alimenticio de Progresá se otorgaban suplementos alimenticios para las mujeres embarazadas y lactantes, a los niños entre cuatro meses y dos años de edad, y a los de dos a cinco años de edad cuando presentan algún grado de desnutrición.<sup>259</sup>

---

<sup>259</sup> Favela [et. al.], *op. cit.*, p. 72

## Anexo III

### Aspectos Técnicos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en la actualidad.

#### 1. Objetivos Específicos

Como en un inicio, Oportunidades buscó que las nuevas generaciones de pobres abandonen esa condición y se integren al mercado. En este sentido, en su nueva etapa Oportunidades pretende<sup>260</sup>:

- ✓ Brindar apoyos en educación, salud y alimentación a la población que se encuentra en pobreza extrema.
- ✓ La correlación y coordinación interinstitucional pues participan la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Educación Pública con los gobiernos estatales y municipales.
- ✓ Buscar que en el año 2030 se haya erradicado la pobreza y las personas vivan con igualdad de oportunidades.
- ✓ Focalizar los apoyos a familias que se encuentran en situación de pobreza extrema.
- ✓ En este programa las mujeres fungen como titulares del Programas siendo ellas quienes reciben el apoyo de manera directa.
- ✓ Ofrece la posibilidad de recibir los apoyos de manera electrónica en cuentas bancarias a través de BANSEFI y Bancomer

#### 2. Montos de Apoyo

En ese sentido, los montos de los apoyos vigentes para el segundo semestre del 2010 fueron<sup>261</sup>:

Monto Mensual de Apoyos Julio-Diciembre 2010	
Alimentario	\$220
Energético	\$60
Alimentario Vivir Mejor	\$120
Adultos Mayores	\$305

Monto Mensual de Apoyos Educativos Julio-Diciembre 2010	
Primaria	Hombres y Mujeres
Tercero	\$145
Cuarto	\$170
Quinto	\$220

<sup>260</sup> Objetivos del Programa Oportunidades en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx) el 18 de noviembre de 2009.

<sup>261</sup> Reglas de Operación de Oportunidades, *op. cit.*



<b>Sexto</b>	<b>\$290</b>	
<b>Secundaria</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
<b>Primero</b>	<b>\$425</b>	<b>\$450</b>
<b>Segundo</b>	<b>\$450</b>	<b>\$495</b>
<b>Tercero</b>	<b>\$475</b>	<b>\$545</b>
<b>Educación Media Superior</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
<b>Primero</b>	<b>\$715</b>	<b>\$820</b>
<b>Segundo</b>	<b>\$765</b>	<b>\$875</b>
<b>Tercero</b>	<b>\$810</b>	<b>\$925</b>

<b>Monto de Apoyo de Utiles Escolares Ciclo Escolar 2010-2011</b>		
	<b>Adquisición de Utiles</b>	<b>Reposición de Utiles</b>
<b>Primaria</b>	<b>\$195</b>	<b>\$95</b>
<b>Secundaria</b>	<b>\$365</b>	
<b>Educación Media Superior</b>	<b>\$365</b>	

<b>Monto Máximo Mensual por Familia Julio-Diciembre 2010</b>		
<b>Apoyo</b>	<b>Con Becarios en Educación Básica</b>	<b>Con Becarios en EMS</b>
<b>Alimentario</b>	<b>\$220</b>	<b>\$220</b>
<b>Energético</b>	<b>\$60</b>	<b>\$60</b>
<b>Alimentario Vivir Mejor</b>	<b>\$120</b>	<b>\$120</b>
<b>Subtotal</b>	<b>\$400</b>	<b>\$400</b>
<b>Monto Máximo Becas</b>	<b>\$1,115</b>	<b>\$2,040</b>
<b>Monto Máximo Apoyos</b>	<b>\$1,515</b>	<b>\$2,440</b>

Pese a los cambios descritos y los ambiciosos objetivos de Oportunidades, los beneficiarios se han mantenido estables desde 2004, es decir, 5 millones de familias. Resulta extraño ver que ha aumentado la cobertura geográfica pero no la humana.

<b>AÑO</b>	<b>HOGARES</b>	<b>LOCALIDADES</b>	<b>MUNICIPIOS</b>	<b>ESTADOS</b>
2002	4, 240, 000	70, 520	2, 354	31
2003	4, 240, 000	70, 430	2, 360	31
2004	5, 000, 000	82, 973	2, 429	31
2005	5, 000, 000	86, 091	2, 435	32
2006	5, 000, 000	92, 672	2, 441	32
2007	5, 000, 000	92, 672	2, 441	32

Fuente: Triano, *op. cit.*

## BIBLIOGRAFÍA

Aguayo Quezada, Sergio, *El Almanaque Mexicano 2000*, Proceso-Grijalbo, México, 2000.

-----, *El Almanaque Mexicano 2008*, Aguilar, México, 2008.

Aguilar, Luis F., *Gobernabilidad y Consolidación Democrática*, Guía de exposición del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia IIDH/CAPEL-IFE-TEPJF, 16 de noviembre de 1999.

Alcala Zamora, Luis y Cabanellas, Guillermo, *Tratado de Política Laboral y Social*, Editorial Heliasta S.R.L., Argentina, 1972.

Aristóteles, *La Política*, Colección Austral, México, 1997.

Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 2000.

CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Documento Informativo, CEPAL, 2010.

CIESAS-Progres, *Alivio a la Pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*, CIESAS-Progres, México, 1998.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad. Una Visión de la modernización de México*, FCE, México, 1994.

Cordera, Rolando y Cabrera, Carlos Javier [Coord.], *La Política Social en México: Tendencias y Perspectivas*, UNAM, México, 2007.

Cortés, Fernando y De Oliveira, Orlandina [Coord.], *Serie: Los Grandes Problemas de México. Tomo V: Desigualdad Social*, El Colegio de México, México, 2010.

Dávalos, Federico y Meza, Virginia, *Glosario de Ciencias Histórico-Sociales*, Parte 1, ANUIES, México, 1977.

Elguea, Javier, *Razón y Desarrollo. El crecimiento económico, las Instituciones y la distribución de la riqueza espiritual*, COLMEX, México, 2008.

Favela, Alejandro; Calvillo, Miriam; León, Alfonso; Palma, Israel; y Martínez, Pablo, *El combate a la Pobreza en el Sexenio de Zedillo*, UAM-I, Plaza Valdés Editores.

González de la Rocha, Mercedes, *Familias y Política Social en México. El caso de Oportunidades*, CIESAS-Universidad de Texas, 2006.

Guerrero, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, México 1989.

-----, *Teoría Administrativa del Estado*, Oxford University Press, México, 2000.

Hansen, Roger D., *La Política del Desarrollo Mexicano*, Siglo Veintiuno Editores, 23ª edición, México, 2000.

Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, FCE, México, 1987.

Hevia de la Jara, Felipe, *Usos electorales de programas sociales entre los indios nahuas del Sur de Veracruz: El Programa Oportunidades y sus Intermediarios en Pajapan, Ver.*, CIESAS.

Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Grandes clásicos del Derecho Vol. II, Oxford University press México, 1999.

Juárez Bolaños, Diego y López Estrada, Raúl Eduardo, *Combate a la Pobreza en México: Balance y Perspectivas del Programa Oportunidades*, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2008.

Kaufman Purcell, Susan y Rubio, Luis, [coord.], *México en el umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio*, CIDAC-Porrúa, México, 1999.

Kliksberg, Bernardo, *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy*, INAP, México, 2001.

Levy, Santiago [Comp.], *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, FCE, México, 2004.

Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Editorial Tomo, México, 2002.

Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Porrúa, Séptima Edición, México 1987.

Ordoñez Barba, Gerardo Manuel, *La Política Social y el combate a la pobreza en México*, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 2002.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 2001.

Repetto, Fabian, *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*, Serie de Documentos de Trabajo I-52, Banco Interamericano de Desarrollo, E.U.A., 2004.

Rueda Peiro, Isabel, *La creciente desigualdad en México*, UNAM-IIE, México, 2009.

Ruiz Velázquez, Norma, *La Política Social en México hacia el fin de Siglo*, INAP, México, 2000.

Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, 1998.

Serra Rojas, Andrés, *Antología. Pensamiento Político*, Porrúa, México, 1988.

Solidaridad, *El Trabajo Común*, PRONASOL, México, 1992.

Tello, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006*, UNAM, México, 2007.

Tockman, Victor, *Pobreza y Desigualdad en América Latina*, Paidós, España, 1999.

Villarespe Reyes, Verónica, *Pobreza: teoría e historia*, Casa Juan Pablos, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2002.

Villarreal, René, *Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. FCE, México, 1993.

Villegas Moreno, Gloria, *La Cámara de Diputados. Un recorrido por su historia*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Honorable Cámara de Diputados, México, 2009.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1984.

-----, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, ediciones Coyoacán, México, 2004.

Zedillo, Ernesto, *El Programa Progresista: Instrumento legítimo para promover la Justicia Social*, México, 1998.

## HEMEROGRAFÍA

Cruz Serrano, Noé, “Detectan fallas de origen en los Programas Sociales” Artículo citado en el Periódico *El Universal* el 5 de Junio de 2010.

Zermeño Núñez, Jésica, “Exportando Oportunidades” Artículo citado en “Revista Enfoque”, Suplemento Dominical del Periódico *Reforma* el 28 de Octubre de 2007.

-----, “Testimonio: El Mito de Solidaridad”, Artículo citado en “Revista Enfoque”, Suplemento Dominical del Periódico *Reforma* el 28 de Octubre de 2007.

## REVISTAS

Dresser, Denise, “En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas”, en Gabriel Martínez [comp.], *El Trimestre Económico, 85: Pobreza y Política Social en México*, México, ITAM-FCE, 1997.

-----, “Pronasol y Política: Combate a la Pobreza como fórmula de gobernabilidad” en Félix Vélez [comp.], *El Trimestre Económico, 78: La Pobreza en México. Causas y Políticas para combatirla*, México, ITAM-FCE, 1994.

Kliksberg, Bernardo, “Revisando Mitos sobre la Política Social” en *Revista de Administración Pública No. 110*, INAP, México, 2004.

Quijano Torres, Manuel, “La Revaloración y Prestigio de la Función Pública en la Democracia”, en *Buen Gobierno y Función Pública: dos Reflexiones*, Serie Praxis 125, INAP, 2008.

Tello, Carlos, “Estancamiento económico, desigualdad y pobreza: 1982-2009” en *Revista de Economía de la UNAM*, Vol. 7, núm 19, México.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

Banco Mundial, *Definiciones de los objetivos de desarrollo del milenio* en <http://www.bancomundial.org/temas/omd/definiciones.htm>

Coneval, *Comunicado de Prensa No. 007*, 29 de Julio de 2011, en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

Coneval, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*, 2008, [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

Coneval, *Informe de Pobreza Multidimensional en México 2008*, octubre de 2009, [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

Coneval, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, 2009, [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

Cordera, Rolando, "La Política Social Moderna: Evoluciones y Perspectivas" en el marco del *Taller Gasto Público Rural, Programas de Desarrollo Rural y Políticas Sociales* llevado a cabo del 21 al 22 de Febrero de 2005 por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, en [www.rlc.fao.org/es/desarrollo/gasto/2005/cordera.pdf](http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/gasto/2005/cordera.pdf).

Cortés, Fernando, *La medición oficial de la pobreza en México*, Revista Este País, No. 239, Marzo de 2011 en <http://estepais.com/site/?p=32594>

Laurell, Asa Cristina, "Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza", en *Revista Nueva Sociedad*, No. 131, Mayo-Junio de 1994, [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

ONU, *Definición y características de la Pobreza* en <http://urbanres.blogspot.com/2008/09/onu-definicion-y-caracteristicas-un.html>

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012*, en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, *Objetivos del Programa Oportunidades*, en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

## LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Desarrollo Social.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 2011.