

# **LAS POLÍTICAS DE ADMINISTRACIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO: AYER Y HOY\***

GABRIELA BARAJAS

## PRESENTACIÓN

MÉXICO TIENE UNA LARGA HISTORIA DE POLÍTICAS de atención a zonas o grupos de población específicos en situación de pobreza. Programas públicos como el de Caminos de Mano de Obra (1968-1976), el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider, 1970-1982), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar, 1976-1983), los Programas de Desarrollo Regional (1983-1988), el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol, 1988-1995), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, 1997 a la fecha) y el recién dado a conocer Programa de Atención a 250 Microrregiones, del actual gobierno de Vicente Fox, son parte de una historia de la que muy poco se ha escrito.

El presente ensayo tiene como objetivo revisar el origen, características y evolución de las políticas de administración de la pobreza del país hasta 1994; específicamente: Pider, Coplamar y Pronasol. Decidimos centrarnos en el anterior conjunto de programas para mostrar que en México este tipo de políticas focalizadas no aparecen con el modelo neoliberal, sino con el agotamiento del patrón de desarrollo anterior, el posrevolucionario. Asimismo, destacar que son dichos programas los que sientan las bases para que aparezca una política de administración de la pobreza claramente

\* Agradezco de manera muy especial los comentarios de Sara Gordon, María del Carmen Pardo, Guillermo Farfán y David Hernández a mi tesis de maestría, investigación que sirvió de base para la elaboración del presente ensayo. Asimismo, quiero reconocer las aportaciones de mis compañeros del Seminario de Reforma del Estado de la maestría en ciencias sociales de Flasco-México, y de los coordinadores del mismo: Germán Pérez del Castillo y Yolanda Meyenberg. A Luis Mack, Luis Miguel Bascones y José Luis Piñeyro les agradezco sus comentarios a la versión final del artículo. A todos debo muchos de los aciertos del escrito; los errores son responsabilidad mía. Por último, deseo destacar que la tesis fue financiada con la beca Clasco-ASDI para Jóvenes Investigadores 1999, otorgada a la autora por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

neoliberal (Progresía), es decir, una política donde predomina el criterio de la eficiencia técnica, y cuyo objetivo es no alterar el hipotético libre juego de las fuerzas del mercado.

Antes de avanzar en nuestro trabajo es importante precisar dos cuestiones. Primera, a lo largo de 30 años, estas políticas sociales, cuyos objetivos explícitos han sido sacar del subdesarrollo, eliminar la marginación o combatir la pobreza en que viven sus beneficiarios, no han logrado avances en tal sentido. Sin embargo, han sido útiles para generar apoyo popular para el presidente de la república en turno, y para atender zonas conflictivas o potencialmente conflictivas en términos políticos o sociales. En otras palabras, sus acciones, al margen del discurso, más que buscar solucionar el problema de la pobreza han estado relacionadas con las cambiantes necesidades gubernamentales de estabilidad política y social. Por lo anterior, y para no perder de vista el alcance de sus acciones, las definimos como políticas de administración de la pobreza y no de combate a la misma.

Segunda cuestión. Si revisamos, de conjunto, la historia de tales políticas públicas en México (1970-2001), podemos identificar tres etapas: la primera abarca de 1970 a 1982 e incluye como principales programas el Pider y la Coplamar. Como destacaremos más adelante, este tipo de programas surgen a principios de la década de los setenta, cuando comenzaron a hacerse patentes, de forma sistemática, las crecientes dificultades económicas a las que se enfrentaba el Estado posrevolucionario, y la debilidad de los mecanismos tradicionales de control político corporativo. Es claro que estaban diseñados para moldear y dar cauce institucional a las demandas de grupos de población que se encontraban al margen de las entonces poderosas estructuras corporativas. En esta primera etapa, los mencionados programas no implicaron una redefinición del papel del Estado respecto de su compromiso con el bienestar de los sectores populares, al contrario, es importante ubicarlos como parte de los esfuerzos gubernamentales por darle un nuevo sentido al proyecto estatista posrevolucionario. No constituyeron una política específica de combate a la pobreza, sino que fueron la política de desarrollo nacional aplicada a zonas particularmente pobres.

Durante la segunda etapa, de 1982 a 1994, se instrumentaron los programas de desarrollo regional del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y el Pronasol salinista (1988-1994); ésta la definimos como una etapa de transición. Teniendo como marco el cambio en el modelo de desarrollo y el repliegue del Estado en cuanto a sus responsabilidades con el bienestar social general, el Pronasol es presentado como el primer programa de combate a la pobreza en nuestro país. Sin representar cambios tan profundos en los ámbitos operativo, programático o presupuestal, como lo planteó el discurso gubernamental, su importancia se proyectó en térmi-

nos ideológicos: sirvió como fórmula de gobernabilidad y permitió redefinir el pacto social posrevolucionario; a partir de ese momento, el Estado sólo estaría comprometido con el bienestar de los pobres extremos y ya no con las clases populares.

La tercera etapa abarca de 1995 al sexenio actual (2000-2006). Sentadas las bases del modelo neoliberal, en esta etapa se está configurando un patrón de política social propio de tal modelo, cuyo elemento central es el Progresá. Dicho programa, en un contexto de eliminación de subsidios generalizados, ya no focaliza su población objetivo a partir de las demandas de los beneficiarios potenciales, como se hizo desde el Pider hasta el Pronasol, sino a través de un padrón de familias que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza en el sector rural. Prácticamente se deja de lado el componente productivo, y por primera vez se diseña un programa compensatorio, específicamente nutricional. Un modelo de acuerdo con la lógica de mercado y la exigencia de eficiencia técnica en la administración de la pobreza.

A lo largo del presente ensayo nos centraremos en las primeras dos etapas reseñadas. Siguiendo la anterior propuesta de periodización, partimos de la idea de que el Pider y la Coplamar abren un ciclo (son una respuesta al agotamiento de las estructuras corporativas de control político del Estado posrevolucionario), que se cierra con la crisis del Pronasol, la cual representa el final del estilo centralizado y presidencialista de las políticas de administración de la pobreza. Para terminar, en las reflexiones finales apuntamos algunas consideraciones respecto de hacia dónde apunta hoy la administración de la pobreza.

#### LOS PRIMEROS PROGRAMAS DE ADMINISTRACIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO: EL PIDER

Durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) aparecen los primeros programas de administración de la pobreza en nuestro país. Dentro de un contexto de estancamiento económico y potencial inestabilidad política y social,<sup>1</sup> el presidente Echeverría reconoció en su toma de pose-

<sup>1</sup> Desde finales de la década de los sesenta, entre los investigadores sociales se había generado un especie de consenso con respecto al carácter estructural de los problemas que enfrentaba el Estado. En el ámbito económico, dichos estudiosos identificaron una serie de cuellos de botella y señalaron la necesidad de redefinir el modelo de desarrollo hasta ese momento promovido. Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado, México 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 169-176. En el ámbito político también existía preocupación. La matanza de estudiantes por parte del ejército en 1968 mostró con nitidez los riesgos

sión: “subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad económica del desarrollo”.<sup>2</sup>

El surgimiento de la preocupación gubernamental por el problema de la pobreza, y la aparición de las primeras acciones encaminadas a administrarla, se evidencia a partir de varios hechos. Primero, el reconocimiento, tras el fracaso del modelo de desarrollo estabilizador, no sólo de que el crecimiento económico por sí mismo no garantizaba una mejor distribución del ingreso, sino también de que la riqueza de unos pocos había sido a costa de la mayor pauperización de las masas populares. Así lo anota un diagnóstico oficial sobre la situación del campo:

En el medio rural se observa una concentración del ingreso y la riqueza en los productores agrícolas ubicados en las zonas de riego, a los cuales se les había favorecido con obras de infraestructura, investigación, asistencia técnica, insumos, créditos, etc., dedicándose a la producción de cultivos para la exportación. Otros beneficiarios de este progreso, fueron los intermediarios [...]; los ganaderos particulares, que expandieron sus superficies para realizar explotaciones de tipo intensivo con la protección de la ley agraria; y los concesionarios privados de bosques con talas irracionales. *Frente a éstos, se encontraba la mayor parte de la población del medio rural que habitaba en zonas de temporal con pésimas condiciones de vida en materia de nutrición, salud, educación y vivienda, que por falta de apoyo empezaban a dejar de producir los alimentos necesarios para su propia subsistencia y emigraban a las zonas urbanas.*<sup>3</sup>

El segundo hecho importante por señalar es que, en el ámbito internacional, los organismos financieros planteaban la reducción de la pobreza como una condición primordial para lograr el desarrollo. El Banco Mundial anotaba que se requerían programas para elevar el nivel de vida y la

---

de una estructura estatal cada vez más cerrada e impermeable a las demandas y aspiraciones de diferentes capas de la sociedad. José Woldenberg y Mario Huacuja, “El sexenio de Luis Echeverría”, en Cristina Puga *et al.*, *Evolución del Estado mexicano*, tomo III, México, El Caballito, p. 160. Además de que tales hechos fueron vistos como el preludio de un conflicto social mayor. Guillermo Trejo y Claudio Jones, *Contra la pobreza*, México, Cal y Arena, 1993, p. 174. Por último, la existencia de la guerrilla urbana y rural era evidencia clara de que el México mítico de “la estabilidad política, la paz, el incesante progreso, el orden y la tranquilidad social” había quedado atrás.

<sup>2</sup> José Woldenberg y Mario Huacuja, *op. cit.*, p. 159.

<sup>3</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, “El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural. Periodo 1973-1976”, *Antología de la planeación en México*, vol. 6, México, SPP-Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 197. Cursivas nuestras.

capacidad productiva de la población campesina, aspecto que señaló su propio director: “A menos que se tomen medidas para beneficiar directamente a los segmentos más pobres de la población, las desigualdades del ingreso sencillamente se intensificarán. Creo, por consiguiente, que si se quiere lograr un progreso significativo hacia la solución del problema de la pobreza absoluta en las zonas rurales, no existe otra alternativa viable que incrementar la productividad de la pequeña agricultura” (McNamara, 1973).<sup>4</sup>

Por último, cabe mencionar la crisis agrícola de principios de la década de los setenta, la cual impactó de manera diferenciada a los distintos tipos de productores. Como anotan Jorge Castell y Fernando Rello: “cuando se desagregan los datos agrícolas globales salta a la vista el hecho de que la crisis de producción es bastante más grave en las zonas de temporal que en las de riego”.<sup>5</sup>

Ambos autores llaman la atención respecto de las consecuencias políticas y sociales del aumento de la pobreza rural durante el sexenio de Echeverría. La mayor pobreza en la que fueron sumidos importantes sectores de campesinos, sumada a la crisis de sus organizaciones (sobre todo de la Confederación Nacional Campesina, la cual mostraba una incapacidad para promover la satisfacción de las demandas de tierra), explica el surgimiento de un desorganizado pero creciente movimiento cuyas armas más usadas fueron la toma de tierras, las marchas a la ciudad de México, la ocupación de locales de organismos agrarios oficiales y la organización de frentes y agrupaciones locales y regionales independientes del Estado.<sup>6</sup> Estas movilizaciones no tenían precedentes en la historia del país.<sup>7</sup> Además, las demandas eran múltiples: presiones por mejores precios para los productos, lucha contra los caciques y contra la imposición política, huelgas de trabajadores agrícolas y, sobre todo, la pelea por la tierra. Por ejemplo, para mayo de 1972, agrupaciones empresariales hablaban de 46 tomas de tierra en Tlaxcala y Puebla.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Citado por Enrique Valencia Lomelí y Rodolfo Aguirre Riveles, “Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza”, en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio, *Los rostros de la pobreza. El debate*, México, ITESO-UIA, 1998, p. 45.

<sup>5</sup> Jorge Castell Cancino y Fernando Rello Espinosa, “Las desventuras de un proyecto agrario: 1970-1976”, en Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 619.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 621.

<sup>7</sup> Rosa Elena Montes de Oca Luján, “La cuestión agraria y el movimiento campesino: 1970-1976”, en Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 597.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 597.

La propuesta gubernamental para la solución a la problemática rural estuvo acompañada de una mayor intervención del Estado en el sector.<sup>9</sup> La mayor intervención estatal trajo un crecimiento del aparato público; así, entre 1970 y 1976, se crearon:

17 organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para atender problemas específicos de producción en el sector rural (como forrajes, maderas, granos, etc.); se establecieron 14 comités, comisiones, consejos y centros para coordinar las acciones del sector público en el campo y para estimular la introducción y desarrollo de productos específicos en regiones localizadas, así como para resolver problemas relacionados con la tenencia de la tierra. Por último, para dar apoyo financiero a los programas emprendidos, se crean 21 fideicomisos relacionados con el sector rural.<sup>10</sup>

De manera específica, para la atención de las llamadas zonas rurales atrasadas se crearon el Programa de Obras Rurales y el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, además de nuevos organismos como la Comisión Nacional de Zonas Áridas (1970), el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital (1972), Productores Forestales de la Tarahumara (1972) y el Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos, entre otros.

Con el fin de apoyar el desarrollo de las zonas rurales pobres, se ampliaron las acciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS),<sup>11</sup> y se incrementaron de manera importante las actividades de la Compañía Na-

<sup>9</sup> Se intentó modernizar la agricultura tradicional con inyección de capital, y propiciar la colectivización de ejidos que tuvieran tierras de riego y potencial comercial. Bajo la dirección y el control del Estado, se promovieron empresas agropecuarias "de escala", no las grandes empresas vinculadas con el neolatifundio y la empresa externa. Julieta Campos, *¿Qué hacemos con los pobres?*, México, Aguilar, 1995, p. 229. La inversión en el campo fue muy alta, creció a un ritmo de 21% anual; se pasó de 12%, del total de la inversión pública en 1970, a 18% en 1975. *Ibid.*, p. 230.

<sup>10</sup> Luis Ángeles y Alejandro Sánchez, *Las variables de la estabilización, la estrategia y su incidencia en el periodo 1970-1976*, tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977; citado por Carlos Salinas de Gortari, *Producción y participación política en el campo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 99-100.

<sup>11</sup> En 1973 se modifica la ley del IMSS; se establecen los llamados "servicios de solidaridad social" para atender a la población marginada que sencillamente no participaba de los servicios de seguridad social ya existentes. Se crea entonces el Programa de Solidaridad Social, 1974-1979. Sin embargo, la aparición de dicho programa no supuso la modificación del sesgo dominante: "los servicios de seguridad social -de carácter urbano y representativos de grupos medios de la sociedad mexicana- fueron fundamentalmente privilegiados en la estructura del gasto social". Guillermo Trejo y Claudio Jones, *op. cit.*, p. 176.

cional de Subsistencias Populares (Conasupo) para atender los mercados rurales y urbanos.<sup>12</sup>

Por último, se agrandó la estructura administrativa del Instituto Nacional Indigenista (INI), el cual pasó de contar con 13 Centros Coordinadores Indigenistas en 1970 a 64 en 1976. Además de que su presupuesto creció poco más de 700%, pues aumentó de 27 327 932 pesos en 1970 a 220 100 mil pesos en 1976.<sup>13</sup>

Posteriormente, se señaló que los anteriores esfuerzos terminaron siendo “aislados, con ninguna o muy poca coordinación entre unos y otros”.<sup>14</sup>

Dentro del anterior marco político, social y administrativo, surgió en 1973 el Pider, como un proyecto de desarrollo rural financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).<sup>15</sup> Programas como el Pider, orientado específicamente a las zonas atrasadas, posteriormente fueron promovidos por el propio BIRF en otros países.<sup>16</sup>

Los objetivos y líneas de acción originales del Pider<sup>17</sup> estaban vinculados con la generación de empleos, y su unidad básica de acción eran

<sup>12</sup> La paraestatal pasó de operar 1 200 tiendas de venta al menudeo y tres fábricas, en 1970, a 2 800 centros de compra, 6 mil tiendas de venta al menudeo y 28 fábricas en 1975. *Gaceta*, 1° de enero de 1976, pp. 2-5; citado por Carlos Tello y Rolando Cordera, *La disputa por la nación*, México, Siglo XXI Editores, 1979, p. 186.

<sup>13</sup> Instituto Nacional Indigenista, *Informe de labores 1976-1982*, México, INI, 1982, p. 503.

<sup>14</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, “El Programa Integral para el Desarrollo Rural (1977-1978)”, *Antología de la planeación en México*, vol. 6, México, SPP-Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 256.

<sup>15</sup> En 1973, México obtuvo del BIRF un primer crédito por un monto de 110 millones de dólares para ser aplicado a 30 microrregiones en cinco años. La novedad del enfoque del Pider hizo que el BID concediera un préstamo de 20 millones de dólares en 1976 para ser utilizado en 15 microrregiones. Ambos créditos fueron aplicados en su totalidad. Secretaría de Programación y Presupuesto, “El Programa de Inversiones...”, *op. cit.*, p. 201.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 200.

<sup>17</sup> Objetivos: a) dotar a los pueblos rurales y aprovechar las obras y servicios necesarios para su desarrollo, y emplear racionalmente los recursos naturales disponibles; b) generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población en su lugar de origen; c) elevar la producción y productividad del producto del hombre ocupado; d) facilitar a los habitantes rurales el acceso a la educación, la salud y el bienestar en general, y e) contribuir a la distribución más equitativa del producto social. *Ibid.*, p. 206.

Líneas estratégicas: a) dar prioridad a los proyectos productivos, complementándolos con otros proyectos y servicios que sirvan a la producción y al beneficio social; b) operar por microrregiones, integradas por municipios completos, donde se elaboren programas de mediano plazo, para cuatro años, que sirvan de marco de referencia a la programación anual; c) la célula básica de las acciones es la comunidad rural, dándose prioridad a las de rango de 300 a 3 mil habitantes; d) inicialmente se consideró innecesaria la aportación de las comunidades, lo cual se cambió posteriormente para que fuera una condición para la construcción

comunidades con población del rango de 300 a 3 mil habitantes. Lo importante era “crear fuentes permanentes de trabajo que retengan a los campesinos en sus lugares de origen y realizar obras de infraestructura y servicios”.<sup>18</sup>

Es evidente que el Pider no supuso una política específica de atención a la pobreza, pues su propósito era ayudar a disminuir los altos flujos migratorios del campo a la ciudad, y se insertaba dentro de una política nacional de desarrollo, en este caso, aplicada a comunidades rurales con graves carencias.

Si ubicamos el Pider dentro del conjunto de la estrategia echeverrista hacia el campo, se puede concluir que no fue un programa importante. Sin embargo, lo que vale la pena destacar es que representó una nueva forma de atender las demandas de grupos sociales específicos, además de que en términos administrativos resultó novedoso.

Con respecto a esta última cuestión, el Pider rompió con un procedimiento tradicional dentro del aparato público mexicano (particularmente del segmento responsable del desarrollo agropecuario), el de promover la creación de organismos o dependencias ejecutoras para cualquier necesidad específica, lo cual llevaba a la duplicidad de funciones. Por el contrario, el Pider buscó coordinar las acciones de las grandes secretarías de Estado en programas y proyectos específicos de desarrollo para regiones y comunidades rurales determinadas, asignándoles a las secretarías recursos financieros adicionales a los de sus presupuestos normales.<sup>19</sup> Vale la pena destacar que el Pider fue el primer mecanismo administrativo en la historia de México que basó su operación en una coordinación y cooperación de las dependencias federales y estatales.<sup>20</sup>

Con el Pider se buscó alcanzar mayores niveles de eficiencia administrativa y política, frente a un aparato que no respondía a las necesidades sociales de los grupos de población con poca capacidad para articular sus demandas y presionar para que fueran escuchadas. Es decir, lo que se buscaba era identificar las necesidades sociales y económicas de los sectores

---

de las obras; e) apoyar la operación del programa con una mayor desconcentración de funciones de las dependencias federales, de sus oficinas centrales a las estatales. *Ibid.*, p. 199.

<sup>18</sup> Gerardo Ordóñez Barba, “México en el combate a la pobreza”, *Ciudades*, núm. 36, 1997, p. 17.

<sup>19</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, “El Programa de Inversiones...”, *op. cit.*, p. 201.

<sup>20</sup> Para lograr la participación de las dependencias federales en el Pider, se creó un comité coordinador presidido por el director de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia; se establecieron comités estatales, coordinados por un vocal ejecutivo del gobierno del estado, dentro del cual participaban los representantes de las dependencias federales en la entidad. *Ibid.*, pp. 198-200.



pobres antes de que partieran de ellos las demandas convertidas en protesta social; lograr lo anterior generaba reconocimiento popular. Por otro lado, dentro del aparato administrativo, el Pider se convirtió en un flexible mecanismo de control sobre diferentes secretarías de Estado en manos del titular del Poder Ejecutivo; lo anterior, desde el momento en que la asignación de los recursos del Pider se realizaba desde la Presidencia.

De esta forma, el Pider y programas posteriores similares funcionaron como un vínculo entre el presidente (que siempre encabezaba tales iniciativas) y los grupos de pobres beneficiarios de las acciones realizadas, y como un mecanismo presidencial de control sobre importantes secretarías.

Para finalizar, cabe destacar que, dentro de los objetivos del Pider, se le dio una singular importancia al apoyo a los proyectos productivos. No obstante, en la práctica, el mayor porcentaje del presupuesto fue destinado a la infraestructura de apoyo a la producción: 42% (véase cuadro 1). El menor peso relativo de las inversiones destinadas a promover directamente la producción se justificó por la necesidad de cubrir la infraestructura —camino, electrificación, aulas, centros de salud y agua potable—, ante el abandono en que se encontraban las áreas rurales del país.<sup>21</sup>

Cuadro 1  
Inversiones ejercidas por tipo de programa del Pider, 1973-1976  
(millones de pesos)

Tipo de programa	Total	%	1973	%	1974	%	1975	%	1976	%
Suma	5 116.3	100	667.2	100	847	100	1 875.2	100	1 726.9	100
Proyectos de producción	1 974.8	38.6	218.2	32.7	330.0	39.0	740.7	39.5	685.6	39.7
Infraestructura de apoyo a la producción	2 168.4	42.4	298.2	44.7	345.6	40.8	783.8	41.8	740.8	42.9
Beneficio social	973.1	19.0	150.8	22.6	171.1	20.2	350.7	18.7	300.5	17.4

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, "El programa de Inversiones ...", *op. cit.*, p. 200.

Es interesante destacar que la anterior práctica político-administrativa se convirtió en una característica de los programas de administración de la

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 201.

pobreza hasta mediados de la década de los noventa. Característica que podemos explicar por el hecho de que a la administración pública le resultaba más fácil instrumentar acciones de infraestructura social básica (electrificación, alcantarillado, agua potable, pavimentación, etc.) que proyectos productivos, los cuales implicaban, muchas veces, confrontarse con los intereses de los cacicazgos locales, que por lo regular controlaban los canales de comercialización y venta de productos agropecuarios.<sup>22</sup> Promover directamente la producción resultaba administrativa y políticamente más complicado, e impulsar pequeñas obras de servicios básicos permitía satisfacer un mayor número de demandas. Evidentemente, lo que importaba era la legitimidad que la gestión del presidente Echeverría obtenía a través de tales acciones. Cabe señalar que al final del sexenio no hubo evaluación del impacto del Pider.

#### REFORMA ADMINISTRATIVA Y ESTABILIDAD POLÍTICA: LA COPLAMAR

Cuando José López Portillo asumió la presidencia de la república (1976-1982), el país pasaba por otra profunda crisis económica y política. Crisis que perfilaba cada vez más claramente el carácter estructural de las dificultades a las que se enfrentaba el Estado posrevolucionario.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Miguel Szekely, *El Programa Nacional de Solidaridad*, Chile, Programa Mundial del Empleo, documentos publicados por la Organización Internacional del Trabajo, núm. 384, diciembre de 1993, pp. 3-4.

<sup>23</sup> En el terreno económico, como describen Germán Pérez y Rosa María Mirón, al final del gobierno de Echeverría se vivió una inflación creciente (que pasó de 14.2%, en promedio, entre 1971 y 1973 a 18.8%, también en promedio, entre 1973 y 1976); una drástica reducción de la inversión; un enorme déficit gubernamental acompañado del crecimiento de la deuda pública externa (la cual, entre 1971 y 1976, tuvo un incremento medio anual de 28%, pasando así de 4545 millones de dólares en 1971 a 19600 millones al finalizar el sexenio); y el grave desequilibrio con respecto al sector externo que se quiso corregir a través de la devaluación de la moneda de casi 100% (se abandonó la paridad de 12.50 pesos por dólar, mantenida por más de 20 años, para fijarla en 23 pesos). Germán Pérez y Rosa María Mirón, "López Portillo: un sexenio de auge y crisis", en Cristina Puga *et al.*, *Evolución del Estado mexicano*, tomo III, México, El Caballito, pp. 193-194. En síntesis, el país se encontraba dentro de una grave crisis económica. En el plano político, los constantes enfrentamientos del gobierno de Luis Echeverría con el sector empresarial (debido a la excesiva intervención del Estado en la economía y a la pretensión del presidente de realizar una reforma fiscal integral) tomaron dimensiones amenazadoras durante los últimos meses de la gestión, con la fuga de capitales. Luis Medina Peña, *op. cit.*, pp. 189-199. Además de que permanecían los problemas derivados de la existencia de la guerrilla urbana y rural, y los conflictos agrarios. *Ibid.*, p. 188.

El presidente buscó resolver las enormes dificultades políticas y económicas, de nueva cuenta, fortaleciendo la capacidad rectora del Estado, ahora a través de una importante reforma administrativa.<sup>24</sup>

Dicha reforma implicó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP),<sup>25</sup> la sectorización de la administración<sup>26</sup> y la promoción del régimen federal.

En relación con esta última cuestión, se reorganizaron los Comités Promotores del Desarrollo Económico<sup>27</sup> (Coprodes). Con el fin de participar en la planeación y programación estatal, pasaron a ser organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se crearon también los Convenios Únicos de Coordinación, que eran acuerdos firmados entre el gobierno federal y el de cada estado. Dichos convenios permitieron al gobierno federal coordinar sus acciones con las realizadas por las entidades, aplicando una política de transferencia de recursos y de ejecución de programas a los gobiernos locales. A partir de estas bases se instrumentaron, y hasta la fecha se siguen instrumentando, los programas de administración de la pobreza en el país.

<sup>24</sup> La situación por la que atravesaba el aparato administrativo mexicano era difícil. El crecimiento desmesurado de la administración pública durante el gobierno de Echeverría agravó los conflictos por la superposición de acciones, la duplicidad de funciones y la redundancia de competencias. Por ejemplo, el Programa de Desconcentración Administrativa acentuó el problema de la duplicación de funciones al ensanchar la esfera de competencias federales. Este programa llevó a que las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio, y de Obras Públicas establecieran agencias en el interior del país; otras, como las secretarías de Agricultura y Ganadería, y de Recursos Hidráulicos, fortalecieron sus representaciones estatales, pero fueron mínimas las facultades de decisión delegadas; al contrario, se disminuyó la esfera de competencia local. Roberto Ortega Lomelín, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988, p. 134.

<sup>25</sup> Secretaría a la que se le encargó manejar los sistemas globales de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación, contabilidad, informática, estadística y recursos materiales. A la vez, cada secretaría tenía una unidad encargada de esas mismas funciones vinculadas con los programas propios de la dependencia. A partir de ese momento, el gasto público sería definido por presupuestos que se apoyarían en programas con objetivos, metas y unidades responsables de ejecución, lo que permitiría la evaluación de resultados. *Ibid.*

<sup>26</sup> Las secretarías de Estado pasaron a ser unidades de responsabilidad sectorial; se les facultó para orientar y conducir la planeación, coordinación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales, cuyo número había crecido de tal manera que era prácticamente imposible su control a través de una sola unidad administrativa. *Ibid.*

<sup>27</sup> Los Coprodes comienzan a constituirse a partir de 1971; fueron la primera instancia de coordinación de las dependencias federales que realizaban acciones en los estados. Se crearon en las entidades de menor desarrollo. Para 1975 se habían constituido 20 comités. *Ibid.*, p. 267.

Dentro de este contexto, la cuestión de la pobreza fue considerada como un problema resoluble mediante la reorganización del aparato administrativo responsable de su atención.

La estrategia antipobreza de López Portillo tuvo similitud con respecto al gobierno de Luis Echeverría. Primero, de nueva cuenta se reconoce la vinculación de la estabilidad política y social con los problemas de la desigualdad y la pobreza en que vivían importantes sectores de la población: "la brecha de la desigualdad social se ha ensanchado peligrosamente y [...] de no multiplicar[se] en forma coherente una serie de acciones en favor de los pobres, las actuales circunstancias y su tendencia, multiplicarán, en cambio, los conflictos sociales y pueden llegar a afectar peligrosamente la estabilidad política y la paz social del país".<sup>28</sup>

Segundo, las políticas de administración de la pobreza se concentraron en el sector rural. El gobierno lopezportillista desarrolló tres líneas de acción: se creó el Sistema Alimentario Mexicano,<sup>29</sup> continuaron las acciones del Pider y, por último, se estableció la Coplamar. Con ésta se asume, por primera vez, el combate a la marginación como objetivo explícito.

Tercero, la Coplamar, lo mismo que el Pider, no fue un programa sino un sistema de coordinación administrativa. Al ser presentado en julio de 1977, el propio presidente lo definió: "Éste es simplemente un sistema de optimización de recursos establecidos e identificados por su destino específico: servir a los marginados, al que habrán de concurrir todas las entidades, prácticamente todas tienen acción en esta área."<sup>30</sup>

Por último, al igual que en el sexenio anterior, las acciones de administración de la pobreza no suponían una política específica. Para el gobierno de López Portillo, la política nacional y la de marginados "es una y la misma, sólo que el Ejecutivo Federal desea dar a este segundo aspecto un énfasis singular".<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Bases para la acción 1977-1982 de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados*, mimeo, México, Coplamar, 1977, p. 5.

<sup>29</sup> El Sistema buscaba conseguir la autosuficiencia alimentaria del país, extender el mercado interno y elevar los ingresos y la productividad del campesino pobre. Al respecto, consúltese Javier Arteaga, "El Sistema Alimentario Mexicano: una perspectiva política" y Rose Spalding, "El Sistema Alimentario Mexicano: ascenso y decadencia", ambos en *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, vol. 3, núm. 8, 1985.

<sup>30</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Coplamar*, mimeo, México, Coplamar, 1977, p. 39.

<sup>31</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Bases para la acción...*, *op. cit.*, p. 17.

La posibilidad de crear la Coplamar se da con la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (diciembre de 1976), cuyo artículo 8 establece que el titular del Poder Ejecutivo podrá contar con unidades administrativas “de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determine”,<sup>32</sup> como fue el caso de la atención a grupos marginados.

En enero de 1977 se publica el decreto presidencial por el que se crea la Coplamar, que estaría integrada por las entidades públicas especializadas para atender los problemas derivados de la marginalidad social y el atraso económico.<sup>33</sup> Se trataba, así lo destaca el presidente López Portillo, de: “evitar la dispersión de la acción pública en las zonas marginadas y establecer esquemas de seguimiento, en campo, de los programas y acciones interinstitucionales basados en la participación de las comunidades y el aprovechamiento de la penetración territorial de las entidades agrupadas en la Coordinación”.<sup>34</sup>

La razón de ser de la Coplamar estaba en aprovechar la penetración territorial de las dependencias integrantes. Las regiones y áreas donde trabajaban las citadas dependencias fueron definidas como prioritarias; de esta manera se localizó una población objetivo compuesta por 18 millones de habitantes, entre indígenas y campesinos pobres del desierto, del semi-desierto y de las zonas montañosas de México.

Lo que podían ofrecer las entidades agrupadas en la Coplamar no era poco, ya que contaban en campo con 140 oficinas que podían desempeñar la función de unidades de vinculación programática con las zonas de trabajo. Asimismo, tenían contratados a más de 4 700 empleados; de ellos, 600 eran profesionales, 1 600 técnicos y 2 500 empleados administrativos y de servicio.<sup>35</sup>

Aunque algunos de estos trabajadores tenían una función especializada, cuando menos 50% de los mismos podían dedicarse a tareas de promoción social.<sup>36</sup> Si a lo anterior sumamos 2 mil promotores bilingües y 15 mil

<sup>32</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Antología de la planeación en México*, vol. 6, México, SPP-Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 729.

<sup>33</sup> Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional de Zonas Áridas, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, La Forestal FCI, Fondo Candelillero, Productores Forestales de la Tarahumara, Patronato del Maguey, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Compañía Forestal de la Lacandona y Fideicomiso de Desastres.

<sup>34</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. *Coplamar, op. cit.*, p. 39.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 29-30.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 30.

maestros bilingües, que podían realizar funciones de orientación y liderazgo social, se contaba con cerca de 22 mil personas, las que podían colaborar directamente a la integración de los programas en las zonas marginadas.<sup>37</sup>

Era claro el objetivo: lograr que todo el andamiaje humano y material mencionado articulara “las diversas demandas de la población y las [canalizara] de manera integrada, jerarquizada y complementaria hacia las dependencias y entidades de la administración competentes”.<sup>38</sup>

Todo lo expuesto podemos sintetizarlo al afirmar que tanto el Pider como la Coplamar buscaron conformarse como sistemas de coordinación administrativos cuyo fin era detectar y encauzar institucionalmente las demandas sociales. Documentos oficiales de ambos programas reconocieron que la solución al problema de la pobreza se relacionaba con el funcionamiento del conjunto del sistema económico; entonces, lo que buscaban estos programas era ubicar las demandas de aquellos sectores pobres que habían estado al margen de la acción del aparato público. Solucionar las necesidades era menos importante que detectarlas y encauzarlas administrativamente, antes de que provocaran inestabilidad social.

La puesta en marcha de la Coplamar no fue un proceso sencillo. El cargo de coordinador general le fue asignado a Ignacio Ovalle Fernández, al mismo tiempo, director general del INI.

La designación de Ovalle no fue casual, reflejó el papel central que debía representar el INI en el diseño e instrumentación de la Coplamar.

Creado en 1948, el INI recibió un apoyo sin precedente durante el sexenio de Echeverría (véase cuadro 2). Durante el gobierno de López Portillo, el INI tenía los recursos humanos y organizativos para promover obras y servicios en muchas de las zonas rurales marginadas del país.

En muchos casos, los Centros Coordinadores Indigenistas fueron los núcleos de la actividad central de programación en las regiones.<sup>39</sup> Pero no era sólo el hecho de contar con oficinas para realizar trabajo de campo lo que hacía especial la labor del INI. A diferencia de otras entidades administrativas similares, “la presencia del Instituto era permanente, asambleísmo,

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Bases para la acción...*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>39</sup> “La única institución que sabía qué localidad tenía caminos de herradura y cuántos habitantes, era el Instituto [...] El Sistema [Coplamar] arranca con la cobertura del Instituto, con los Centros Coordinadores Indigenistas. Te puedo decir que 80% de todos los almacenes [Conasupo] están donde eran sedes del Instituto Nacional Indigenista.” Entrevista de la autora con un funcionario del programa Conasupo-Coplamar, quien laboró allí de 1979 a 1982 (en adelante, Entrevista A). Al respecto, véase Instituto Nacional Indigenista, *Informe de labores 1976-1982*, México, INI, 1982, p. 19.

CUADRO 2  
Recursos financieros asignados y Centros Coordinadores Indigenistas  
(1970-1981)

Año	Presupuesto anual (millones de pesos)	Centros Coordinadores Indigenistas creados
1949		1
1970	27	13
1976	317	73
1977	461	11
1978	586	2
1979	868	1
1980	1 119	5
1981	1 372	—

Fuente: INI, *Informe de labores 1976-1982*, México, INI, 1982, p. 84.

reuniones de trabajo, reuniones de evaluación”. Es decir, tenía “presencia, comunicación, convivencia con la comunidad”.<sup>40</sup> “Mucha gente del 68 [participantes del movimiento estudiantil] se empezó a ubicar en ciertos programas, de Conasupo-Coplamar, de empleo temporal; y esa gente traía ya otra visión del trabajo social; esto permitió que Coplamar pudiera retomar, yo creo, un impulso importante en el campo.”<sup>41</sup>

El perfil de los funcionarios del INI era muy particular. Eran personas “que tenían arraigo [en] las comunidades, tenían el conocimiento de la problemática, tenían el conocimiento físico de la región, tenían el conocimiento de las estructuras de poder, tenían todo un conjunto de elementos que las hacen el personal idóneo para realizar ese tipo de acciones en campo”.<sup>42</sup>

Además del contribuir con sus recursos humanos y la cobertura territorial, otra aportación importante del INI fue el énfasis dado a la participación y organización comunitaria. Inspirados en prácticas como las de tequio, mayordomía, chivitú, convite, guelaguetzta, gazona, techa y mano vuelta (costumbres propias de los grupos indígenas del país), los programas de la Coplamar promovieron la formación de comités de beneficiarios y la obligación de las localidades de aportar trabajo comunitario. Lo ante-

<sup>40</sup> Entrevista de la autora con un funcionario del INI, quien laboró en el Instituto de 1973 a 1983 (en adelante, Entrevista B).

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Entrevista A.

rior queda muy claro con programas como Conasupo-Coplamar<sup>43</sup> e IMSS-Coplamar.<sup>44</sup>

Contar con funcionarios de amplia experiencia en trabajo de base y aprovechar la forma de organización de las propias comunidades al instrumentar las políticas de administración de la pobreza, fueron dos de las aportaciones centrales de la Coplamar a programas posteriores.

A pesar del total apoyo otorgado por el presidente, como lo muestra un vehemente llamado suyo a las distintas secretarías para que se incorporaran al sistema Coplamar,<sup>45</sup> los resultados fueron poco alentadores. Durante 1980, "se revisó en la Presidencia el avance del programa y se supo que en estos primeros tres años no se había hecho nada" (Julietta Campos, 1995, p. 188). Fue entonces cuando se asignaron directamente recursos financieros a la Coplamar, como se había hecho con el Pider el sexenio anterior. Los recursos se concentraron en un ramo presupuestal, del cual se asignaban a las dependencias ejecutorias para después aplicarlos en las zonas definidas por el INI como marginadas. Los recursos eran intransferibles. Ese año se incorporó la Coplamar a los Convenios Únicos de Coordinación (CUC); de la firma de los convenios se derivaron programas sectoriales (véase cuadro 3).

<sup>43</sup> Los promotores sociales de la Coplamar organizaban una asamblea en cada una de las comunidades donde se instalarían centros de distribución Conasupo. Esta asamblea firmaba la aceptación y se instalaba la tienda. De esta forma, la asamblea se constituía como el órgano máximo de representación de la comunidad ante las autoridades del programa: asimismo, asumía (la localidad en su conjunto) la obligación de instalar, habilitar, organizar y administrar, conjuntamente con la Coplamar, los centros de distribución. Los miembros de los Comités Comunitarios de Abasto, elegidos durante la reunión, serían los encargados de cumplir con los aspectos administrativos y sanitarios derivados del establecimiento del centro de distribución. Compañía Nacional de Subsistencias Populares, *Programa Conasupo-Coplamar de Abasto a Grupos Marginados. Manual del supervisor*, México, Conasupo, 1982, pp. 14-19.

<sup>44</sup> "La contraprestación que los sujetos de solidaridad social deben otorgar, a cambio de los servicios médicos y medicinas, consiste en realizar trabajos comunitarios cuyo cumplimiento constituye una obligación de las comunidades donde habitan. El total de estos trabajos será el resultado de aplicar un promedio de 10 jornadas por cada jefe de familia". Programa IMSS-Coplamar, *Situación del estado de salud del grupo de población materno-infantil amparada por el Programa IMSS-Coplamar*, mimeo, México, s.f., p. 2. Las entidades de la Coplamar eran las encargadas de organizar este trabajo, junto con los Comités de Promoción del Trabajo Comunitario, los cuales tenían que ser integrados en asamblea pública. *Ibid.*

<sup>45</sup> "Mi exhortación vehemente: analicen cada uno de ustedes lo que puede derivarse en estos convenios, que no van a significar el que ustedes cedan, ni recursos, ni competencias, ni prestigio, ni éxito; simplemente van ustedes, cada uno de ustedes, a aprovechar 22 mil trabajadores de la administración pública que están dispuestos a auxiliarlos en sus respectivas responsabilidades. En el fondo, de eso se trata: vamos a aprovechar 22 mil mexicanos que están en contacto con grupos identificados de marginados." Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Coplamar, op. cit.*, p. 41.



## CUADRO 3

## Programas sectoriales del Sistema Coplamar y sus resultados, 1980-1982

<i>Firma del convenio</i>	<i>Programa sectorial</i>	<i>Resultados 1980-1982</i>
25 de mayo de 1979	Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria (IMSS-Coplamar)	Se construyeron y operaron 3 024 unidades médicas rurales, y 41 clínicas-hospital de campo; 17 más estaban en construcción, con lo que, al atenderse a 16 millones de habitantes, se duplicaría la cobertura histórica en el medio rural.
20 de noviembre de 1979	Sistema Conasupo-Coplamar de Abasto a Zonas Marginadas (Conasupo-Coplamar)	Más de 12 millones de habitantes de 20 mil localidades fueron servidos por 14 mil centros de distribución comunitarios, para lo cual se construyeron 200 almacenes regionales.
10 de diciembre de 1979	Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales en Zonas Marginadas (STPS-SARH-Coplamar)	Se crearon 302 mil empleos permanentes remunerados, de los cuales 132 mil fueron directos; en 2 034 cooperativas en las que se rescataron de la erosión 350 mil hectáreas, al sembrarse en ellas 600 millones de árboles.
10 de enero de 1980	Programa SAHOP-Coplamar para el Mejoramiento de la Casa Rural	Se realizaron 92 703 obras de mejoramiento en 1 192 localidades para beneficio de 538 mil habitantes.
28 de enero de 1980	Sistema para Casas-Escuela para Niños de Zonas Marginadas (SEP-Coplamar)	Para proporcionar hospedaje, alimentación y apoyo extraescolar a niños que habitan en poblaciones de difícil acceso, con aguda dispersión, y cuya familia recibe menos del salario mínimo o son migrantes estacionales.
S. f.	Agua Potable y Caminos (SAHOP-Coplamar)	Para 4 millones 579 mil habitantes marginados en el trienio 80-82, mediante la construcción de 3 200 sistemas de agua potable y la rehabilitación de otros 800, y la construcción de 29 603 km de caminos rurales.
Abril de 1980	Programa de Desarrollo Agroindustrial, convenio SARH-Coplamar	
4 de agosto de 1980	Sistema de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina en Zonas Marginadas	Operó en los almacenes regionales del Sistema Conasupo-Coplamar.

Fuente: Instituto Nacional Indigenista, *op. cit.*, p. 86.

Ante la negativa de las secretarías a colaborar en el Sistema Coplamar, el Poder Ejecutivo volvió a utilizar el conocido mecanismo para obligarlas a atender las zonas marginadas: el manejo, desde la Presidencia, de recursos adicionales al presupuesto normal asignado a cada secretaría.

Es claro que la mayor parte del presupuesto de la Coplamar fue ejercido por estos importantes programas sectoriales (véase cuadro 4).

Lo mismo que con el Pider de Echeverría, no hubo una evaluación de los resultados de las acciones y obras promovidas por la Coplamar. Sin embargo, de manera general podemos anotar que la pretensión de atender simultánea y rápidamente diversos aspectos del problema de la pobreza en estas comunidades llevó, "según diversos estudios del tema, a la duplicidad de funciones y al dispendio",<sup>46</sup> aquello que, precisamente, de acuerdo con el discurso presidencial de López Portillo, se trataba de evitar.

A finales del sexenio lopezportillista sucedió la caída de los precios del petróleo y el alza de las tasas de interés internacionales que pusieron fin al *boom* económico interno. La dimensión de la crisis económica mostró que los cambios promovidos a lo largo de la década de los setenta no habían sido suficientemente profundos para reactivar el patrón de acumulación de capital basado en el proyecto industrializador proteccionista.

El surgimiento de un nuevo patrón de desarrollo económico-político (el neoliberal) no sería fácil, y supondría rupturas y continuidades con respecto al anterior modelo. Entre las continuidades estuvieron las políticas de administración de la pobreza, las cuales se convertirían en esenciales para el nuevo patrón de desarrollo.

#### AJUSTE ECONÓMICO Y POBREZA: LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL

Cuando Miguel de la Madrid asciende al poder (1982), el país estaba sumido en la ya tradicional crisis económica de inicio de sexenio; pero, a diferencia de las anteriores, además de los profundos desequilibrios estructurales existentes en el plano económico,<sup>47</sup> la crisis se extendió al ámbito político.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Enrique Valencia Lomelí y Rodolfo Aguirre Riveles, *op. cit.*, p. 59.

<sup>47</sup> Mostró una economía extremadamente vulnerable a cualquier choque externo, con un aparato industrial heterogéneo y polarizado, una extremada dependencia de los ingresos del petróleo, un gran rezago tecnológico, una desarticulación inter e intrasectorial, un estancamiento del sector agropecuario, una concentración del ingreso y un sobreendeudamiento externo. *Ibid.*, p. 58.

<sup>48</sup> Políticamente, provocó la pérdida de confianza generalizada en el gobierno. Socialmente, la incertidumbre ante el futuro de la economía generó una angustia extendida, pues

CUADRO 4  
Sistema Coplamar, presupuesto ejercido, 1981

	Presupuesto 1981	Porcentaje
Sistema Coplamar	29 738	100%
Programas sectoriales	23 431	78.8%
Solidaridad social por cooperación comunitaria	3 656	12.3%
Sistema Conasupo-Coplamar de abasto a zonas marginadas	1 313	4.4%
Programa de capacitación y empleo cooperativo para el fomento de recursos naturales en zonas marginadas	3 116	10.5%
Programa SAHOP-Coplamar para el mejoramiento de la casa rural	1 000	3.4%
Sistema para casas-escuela para niños de zonas marginadas	250	.8%
Construcción de caminos en zonas marginadas	7 043	23.7%
Dotación de agua potable a zonas marginadas	6 779	22.8%
Pacto intersectorial de apoyo a la economía campesina		
Pronase-Coplamar	274	.9%
Entidades agrupadas en el Sistema Coplamar	5 212	17.6
Instituto Nacional Indigenista	1 372	4.6%
La forestal FCI	159	.5%
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	152	.5%
Fidepal	227	.8%
Promotora del Maguey y del Nopal	164	.6%
Comisión Nacional de Zonas Áridas	236	.8%
Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos	1 629	5.5%
Productores Forestales de la Tarahumara	481	1.5%
Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital	488	1.6%
Fideicomiso del Fondo Candelillero	134	.5%
Fideicomiso para Exportación de la Hierba de Candelilla	134	.5%
Acciones complementarias para el mejoramiento de la infraestructura social y económica	903	3%
Electrificación rural	361	1.2%
Telefonía rural	29	.1%
Producción y transformación rural	14	.1%
Desarrollo agroindustrial	161	.5%
Integración al Desarrollo Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados	62	.2%
Transferencias a los gobiernos de los estados	276	.9%
Unidad Administrativa Coplamar	182	.6%
Capacitación de Comités de Consulta y Promoción Productiva	20	.1%
Estudios de preinversión	26	.1%

Fuente: Instituto Nacional Indigenista, *op. cit.*, p. 97.

se temió que la crisis económica provocara una ruptura del Estado de derecho, un estallido social de consecuencias imprevisibles o, por lo menos, la proliferación incontrolable de la delincuencia causada por el hambre y la desesperación.

Como mencionamos, más allá de la coyuntura, el desprestigio del proyecto estatista era enorme. Se comenzó a definir un nuevo patrón de desarrollo económico y de intervención del Estado. A lo largo de dos sexenios (Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988, y Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994) se fue articulando hasta delinearse como:

una estrategia de racionalización de los recursos públicos consistente en restringir la vieja forma de intervención económica estatal y sustituirla por una nueva. La característica fundamental de esta última es su vocación de construir un nuevo modelo de desarrollo y un nuevo esquema de vinculación con el exterior [...] Dos son los objetivos prioritarios: crear una economía de mercado competitiva con capacidad de arrastre y crecimiento y transformar los instrumentos de intervención económica del Estado, sobre todo en funciones de regulación.<sup>49</sup>

La privatización, la primacía de la empresa privada, una sociedad desregulada y el Estado mínimo, fueron los ejes del nuevo modelo de desarrollo.

Fue un proceso complejo. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se reconoció la gravedad de la crisis y su gestión se centró en superarla; pero tal situación, además, fue aprovechada para generar las condiciones para el cambio de modelo de desarrollo. Una de las acciones que se impuso para revertir los efectos de la recesión económica fue el achicamiento del Estado (venta, fusión o liquidación de un gran número de empresas públicas), y la reducción del gasto público<sup>50</sup> (la cual se tradujo en la suspensión de una serie de subsidios, cancelación de programas sociales y despido de empleados públicos). Todo ello significó una redefinición del papel del Estado: en la economía, ahora sería una labor de regulación, control y orientación, ya no una participación directa, y en materia de bienestar social se buscaría limitar su intervención al mínimo.

<sup>49</sup> René Millán y Francisco Valdés Ugalde, "La reforma del Estado: reflexiones sobre la política social", en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Instituto Mora-FLACSO-UNAM, 1995, p. 146.

<sup>50</sup> Entre 1983 y 1988, el presupuesto federal prácticamente no creció en términos reales; además, tuvo una distorsión financiera creciente. En 1981, 70% del gasto se destinaba a los renglones productivos y sociales, 24% al servicio de la deuda y el resto representaba participaciones a estados y municipios; al año siguiente la proporción entre gasto programable y servicio de la deuda fue de 39%. Seis años después esta distorsión llegó a invertir las proporciones: en el presupuesto para 1988 sólo 38% se destina a bienes y servicios y, por el contrario, 57% tiene como objeto el pago del servicio de la deuda pública interna y externa. Rosalba Carrasco y Enrique Provencio, "La política social, 1983-1988, y sus principales consecuencias", *Investigación Económica*, IIE-UNAM, núm. 184, abril-junio de 1988, p. 92.

En ese contexto de escasez de recursos públicos y de redefinición del papel del Estado, el tema de la lucha contra la pobreza y la marginación fue eliminado de la retórica oficial. El Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988) sólo anota: "La lucha contra la desigualdad será realista, decidida y permanente. Por ello hay que reconocer que mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cualitativamente en el proceso de justicia social. En el corto plazo, no existen las bases materiales para lograr la mejoría de los niveles de vida de la población."<sup>51</sup>

El tema fue abandonado, y a primera vista parece que nada sucedió con respecto a la administración de la pobreza. Sin embargo, ésa es una falsa impresión. Primero, porque si bien desapareció la Coplamar (en abril de 1983 se derogó el acuerdo de su creación), se mantuvieron los programas sectoriales realizados a través de ella. Los programas quedaron bajo la responsabilidad de las dependencias federales encargadas de instrumentarlos (véase cuadro 5).

Cuadro 5  
Programas derivados de la Coplamar administrados  
por otras dependencias, 1982-1988

<i>Dependencia federal</i>	<i>Programa</i>
Instituto Mexicano del Seguro Social	Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria
Comisión Federal de Electricidad	Programa de Electrificación para Zonas Marginadas del Medio Rural
Conasupo	Sistema Conasupo-Coplamar de Zonas Marginadas y Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Programa de Agua Potable y Caminos (en lo relativo a caminos)
Sin dato	Programa para el Mejoramiento de la Casa Rural; Programa de Unidades Básicas de Producción Alimentaria, y lo referente al Programa de Agua Potable y Caminos
Secretaría de Educación Pública	Programa para el Establecimiento de Casas-Escuela
Secretaría de la Reforma Agraria	Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales

Fuente: Enrique Valencia Lomelí y Rodolfo Aguirre Riveles, *op. cit.*, p. 62.

<sup>51</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1983, p. 212.

Segundo, porque es a lo largo del gobierno de Miguel de la Madrid cuando se sentaron las bases operativas (nos referimos a los Convenios Únicos de Desarrollo) para que en el siguiente sexenio se instrumentara el Pronasol, hasta la fecha el más ambicioso programa de administración de la pobreza.

Durante el gobierno de López Portillo, los CUC fueron las herramientas para planear inversiones conjuntas entre la federación y los estados, financiadas a través de un ramo específico del presupuesto de egresos federal, el XXVI, denominado "Promoción Regional". Con Miguel de la Madrid, inicialmente, mantuvieron la misma estructura pero con distinto nombre: Convenios Únicos de Desarrollo (CUD). Estaban integrados por los siguientes programas: Sectoriales Concertados (Prosec);<sup>52</sup> de Desarrollo Estatal (Prodes);<sup>53</sup> Programas Estatales de Inversión (PEI);<sup>54</sup> Integral para el Desarrollo Rural (Pider) y de Atención a Zonas Marginadas (PAZM).

Pero a partir de 1984 cambiaron, y se acordó unificar los cinco programas que integraban los CUD (PEI, Pider, PAZM, Prosee y Prodes) bajo el rubro de Programas de Desarrollo Regional (PDR), con tres especialidades: *a*) programas de infraestructura básica de apoyo,<sup>55</sup> *b*) programas de infraestructura para el desarrollo social,<sup>56</sup> y *c*) programas productivos.<sup>57</sup> "Con esta unificación de programas se llevó a cabo un proceso único de programación con una sola apertura programática, una propuesta de inversión de los gobiernos estatales, un mecanismo único de administración de recursos y la agilización en los movimientos presupuestales."<sup>58</sup>

<sup>52</sup> Los Prosec fueron concebidos con el propósito de ejecutarlos de forma conjunta, tanto por parte de los sectores de la administración pública federal como por los de los estados, mediante acuerdos de coordinación. Secretaría de Programación y Presupuesto, "Informe de Ejecución, 1983", *Antología de la planeación en México*, vol. 18, México, SPP-Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 431.

<sup>53</sup> Dichos programas debían impulsar, con el apoyo de la federación, los programas, regiones y sectores de actividad que los estados consideraran prioritarios o estratégicos para su desarrollo. *Ibid.*

<sup>54</sup> Tenían por objeto descentralizar las acciones de las dependencias federales en materia de programación, ejecución y control de inversiones en los estados. *Ibid.*

<sup>55</sup> Con los cuales se buscaba proveer servicios de electrificación rural, carreteras alimentadoras, caminos rurales, carreteras estatales y aeropistas. Secretaría de Programación y Presupuesto, "Los primeros resultados: tres años de avance", *Antología de la planeación en México*, vol. 18, México, SPP-Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 360-365.

<sup>56</sup> Responsables de dotar de servicios a las comunidades rurales y urbanas, así como de garantizar los mínimos de bienestar social en materia de nutrición, seguridad social, asistencia médica, mejoramiento urbano, vialidad, agua, alcantarillado. *Ibid.*

<sup>57</sup> Su objetivo era impulsar el desarrollo de las áreas rurales por medio de inversiones destinadas a la producción, prioritariamente de bienes básicos para la población más necesitada. *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 363.

Así, los convenios se simplificaron y se transformaron en un instrumento programático específico. Por primera vez, cada una de las 31 entidades federativas señalaron los principales proyectos y obras que habrían de realizar los sectores de la administración pública federal, dentro de sus programas normales de inversión. La formulación del convenio, en cada entidad, permitió la especificación de las prioridades, programas y proyectos.

Como veremos más adelante, tales convenios serán hábilmente utilizados por el presidente Carlos Salinas para poner en marcha el Pronasol.

#### CRISIS DE LEGITIMIDAD, REFORMA DEL ESTADO Y GOBERNABILIDAD: EL PRONASOL

El inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari resultó ser particularmente conflictivo políticamente. Durante la campaña electoral presidencial de 1988 fue evidente el descontento de amplias capas de la población por el deterioro de su nivel de vida, provocado por el programa de ajuste económico que impuso el gobierno de Miguel de la Madrid.<sup>59</sup> El descontento cristalizó en un amplio movimiento social poselectoral que objetaba violentamente una de las reglas no escritas del sistema político mexicano: el fraude electoral.

La insurgencia electoral mostró que la alianza tradicional de intereses y lealtades, sustento del Estado posrevolucionario, había empezado a desmoronarse. Los beneficios iniciales de la reforma estructural delamadridista se habían concentrado fundamentalmente en el sector exportador. De esa manera, para el gobierno de Salinas, la gran lección del rechazo electoral fue que no se podía instrumentar un programa de cambio vertical sin el apoyo de grupos sociales organizados.<sup>60</sup> El nuevo modelo de desarrollo, encabezado por un Estado adelgazado que promovería el crecimiento económico principalmente mediante el apoyo al sector privado exportador, requería con urgencia de una nueva alianza que sirviera de base social.

<sup>59</sup> Para 1988, el desempleo había alcanzado la cifra de siete millones de desocupados, el 20% de la población económicamente activa. A lo largo del sexenio, el poder adquisitivo del salario mínimo sufrió una pérdida de 52%. Estela Gutiérrez Garza (coord.), *La crisis del Estado de bienestar*, México, UNAM-Siglo XXI Editores, 1989, p. 14. El gasto público para el bienestar pasó de 17.2% del presupuesto total en 1981 a 9.2% en 1987. El gasto de bienestar se redujo de manera proporcional al aumento de los recursos destinados al pago de la deuda. Rosalba Carrasco y Enrique Provencio, *op. cit.*, p. 101.

<sup>60</sup> Al respecto, véase Denise Dresser, "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-Fondo de Cultura Económica, 1997.

Los retos que enfrentaba el gobierno de Carlos Salinas eran no sólo políticos sino también económicos.<sup>61</sup> Sin embargo, un año le bastó a Salinas para recuperar el control del país, y pasar a la ofensiva y comenzar a impulsar el proyecto de modernización que parecía estancado.

La serie de reformas instrumentadas incluyeron: tres reformas político-electorales, el desmantelamiento del intervencionismo estatal (adelgazamiento del Estado, liberalización comercial y reducción de la regulación del mercado), una nueva reforma administrativa<sup>62</sup> y, en materia de política social, la promoción de programas focalizados.

Sobre el último tema, que es el que nos compete, Luis Aguilar Villanueva destaca que uno de los blancos de la crítica de Carlos Salinas fueron las políticas de gasto gubernamental indiferenciado, a las cuales atribuyó los grandes trastornos y la debilidad de las finanzas públicas. Por tanto, el problema de la pobreza y la pobreza extrema de amplios sectores de la población también fueron explicados, no por la instrumentación de las políticas de ajuste económico del gobierno delamadridista, sino como resultado de las políticas estatistas y de los "equivocados" compromisos del Estado con el bienestar social.<sup>63</sup>

Según el gobierno salimista, la paradoja extrema del Estado posrevolucionario se advirtió cuando el gasto en bienestar dejó de ser eficaz para garantizar la satisfacción de las demandas sociales, para asegurar "la gobernabilidad de sociedades cada vez más diferenciadas y heterogéneas, y para impulsar la productividad de la economía".<sup>64</sup> Así, a mayor gasto social correspondieron crecientes déficit para la atención de las necesidades básicas de la población, incapacidad en la dirección política y una economía más improductiva.

Dentro del anterior marco crítico y justificatorio se insertó el Pronasol, con el cual se buscaba:

<sup>61</sup> El panorama económico no era menos problemático. Para diciembre de 1988, la economía nacional presentaba síntomas de estancamiento prolongado y altas tasas de inflación. La causa principal de la situación era la enorme transferencia de recursos al exterior por concepto de la deuda; sencillamente, tal salida de capital era incompatible con la reactivación económica. Entre 1983 y 1988, la salida de recursos significó 6% del PIB, y para 1988 la deuda ascendía a más de 100 mil millones de dólares, es decir, 57% de los recursos generados por el país ese año. Luis Medina Peña, *op. cit.*, p. 250.

<sup>62</sup> Véase Luis Aguilar Villanueva, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, año LVIII, núm. 3, 1996, p. 198.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 212.

<sup>64</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización nacional*, mimeo, México, SPP, 1992, p. 11.



volver a capacitar a la política social como instrumento legítimo de la gobernabilidad, donde existan demandas acotadas, priorizadas, ubicadas geográficamente y socialmente, con interlocutores precisos y representativos, capaces de acercar la oferta de bienes públicos a las expectativas más legítimas de la sociedad, estableciendo un abierto compromiso de co-gestión en la oferta gubernamental.<sup>65</sup>

Lejos de ser un simple programa social de urgencia, como los promovidos en esos momentos por el Banco Mundial,<sup>66</sup> y muy cercano a las experiencias de políticas de administración de la pobreza, como el Pider y la Coplamar, el Pronasol buscó generar la base de apoyo social que el gobierno de Carlos Salinas requería para promover cambios estructurales.

El Pronasol fue establecido por acuerdo presidencial el 2 de diciembre de 1988, y representó el primer acto de gobierno del presidente Salinas, lo cual resulta muy importante dada la difícil coyuntura en la que ascendió al poder.

Luego de estar ausente de la retórica oficial durante un sexenio, el tema de la pobreza pasó a ser el centro mismo del discurso del presidente Salinas. Sorprendió que el de la pobreza, particularmente la pobreza extrema, fuera presentado como el problema más importante que iba a atender el gobierno salinista. Primero, porque era evidente que iba a haber continuidad con respecto a la política económica, causa directa del empobrecimiento de grandes sectores de la población; y segundo, por el realismo con que el gobierno reconoció la dimensión de tal problema.<sup>67</sup>

Al igual que en administraciones anteriores, la preocupación por la pobreza estuvo cruzada por el tema de la estabilidad política y social. El

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>66</sup> Llamados también fondos sociales, dichos programas estaban sustentados en criterios de "eficiencia técnica" y buscaban lo que se llamó "compensación social", focalizando "poblaciones objetivo" (los grupos más pobres), con la idea de proporcionarles una "red de protección" mediante paliativos de ingreso, alimentación o empleo por el tiempo que durara el ajuste económico. Además de tener una temporalidad definida (por lo general, cuatro años), utilizaban estructuras extraestatales para su aplicación (organizaciones no gubernamentales) y eran financiados con recursos predominantemente externos. Al respecto, véase Gabriela Barajas, "Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol", *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, vol. XV, mimeo 45, 1997.

<sup>67</sup> A partir de una visión de conjunto, se reconoció que, para 1988, vivían en México 41 millones de personas que no satisfacían sus necesidades esenciales. Sin hacer referencia al método de medición utilizado, se afirmó que, de ese total, 17 millones se encontraban en condiciones de pobreza extrema. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la pobreza*, México, El Nacional, 1991, p. 54.

diagnóstico era claro: “hay que hacer un gran esfuerzo para intentar igualar capacidades, pero sobre todo hay que evitar que la estratificación llegue a obstaculizar el libre juego de las oportunidades y le imprima al sistema una rigidez explosiva”.<sup>68</sup>

Sobre el funcionamiento del Pronasol, cabe destacar la rapidez con que fue instrumentado, y su capacidad para responder a las demandas sociales.

Lo anterior se explica porque el Pronasol se montó sobre instrumentos programáticos y administrativos heredados de los sexenios anteriores (ramo XXVI, “Desarrollo Regional”, los Coplades, antes Coprodes, y los CUD), y porque se recuperó también a ese “equipo de operadores familiarizados con el trabajo y el contacto directo con las comunidades”,<sup>69</sup> cuya capacidad de penetración territorial ya era conocida desde la Coplamar.

En un primer momento, el gobierno salinista sencillamente continuó con lo realizado a lo largo de la administración de Miguel de la Madrid. Durante 1989 “fue, en términos prácticos, una extensión de los programas y presupuestos de desarrollo regional tradicionalmente existentes”;<sup>70</sup> sin embargo, ese mismo año se realizaron dos cambios en el funcionamiento de los CUD que fueron centrales para la evolución posterior del Pronasol.

Primero. Los sectores de la administración pública federal se comprometieron a que todas las transferencias de recursos financieros a los gobiernos de los estados se harían única y exclusivamente por el ramo XXVI, “Desarrollo Regional”.<sup>71</sup> La anterior medida se justificó como una acción que buscaba una mayor racionalidad del aparato público, pero en los hechos significó la concentración de los recursos en manos del presidente, quien los manejaría con la enorme discrecionalidad que permitía dicho ramo.

Esto último llevó a un proceso de centralización, alrededor del Pronasol, de todos los programas desarrollados por la administración federal en los estados, especialmente aquellos que llevaban a cabo trabajo de base o apoyo comunitario. De los 13 programas que inicialmente conformaron el Pronasol, “once existían con anterioridad, con nombres, propósitos, diseño y operación muy semejantes”.<sup>72</sup> Lo anterior explica su crecimiento espectacular. Por ejemplo, la incorporación de programas como el de Integración de la Mujer al Desarrollo (Pinmude) o el de IMSS-Coplamar, presentados

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>69</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Cronología del inicio de los principales programas y actos del Programa de Solidaridad, de diciembre de 1988 a mayo de 1993*, mimeo, México, Sedesol, 1993, p. 42.

<sup>70</sup> Antonio Peniche, “El Pronasol: algunas notas y reflexiones generales”, *El Cotidiano*, UAM-A, núm. 49, 1992, p. 21.

<sup>71</sup> Fernando Vázquez Alanís, “Las esferas de gobierno y sus mecanismos de coordinación”, en José Chanes Nieto *et al.*, *Ensayos sobre la modernidad nacional* México, Diana, 1989, p. 254.

<sup>72</sup> Antonio Peniche, *op. cit.*, p. 22.

en 1989 como Mujeres en Solidaridad e IMSS-Solidaridad, respectivamente, aportó métodos de trabajo,<sup>73</sup> oficinas en campo, personal especializado en trabajo de base y una importante estructura organizativa en el ámbito comunitario, producto de la labor realizada en miles de poblados a lo largo de más de una década a través de programas como Pider, Coplamar y otros.

Segundo. La incorporación, a los CUD, de un anexo técnico que describía detalladamente las acciones convenidas, al momento de su firma.<sup>74</sup> Dicho cambio fue justificado por la necesidad de dar a conocer a los gobiernos estatales la ubicación, monto y responsables de la ejecución de las acciones y obras coordinadas. En la práctica, los anexos contenían el detalle obra por obra y lugar por lugar donde se ejecutarían las acciones de beneficio social, pero además se exigía que cada una de ellas fuera avalada por la organización social o comunidad beneficiada; dicho aval también se anexaba al convenio.<sup>75</sup> Esto sentó las bases para que la programación se trasladara a la comunidad, saltándose a las autoridades locales, tanto estatales como municipales. La ineficiencia de las estructuras administrativas locales, evidente con las políticas de descentralización delamadridista, fue resuelta pasando por encima de dichas estructuras. Se estableció así una relación directa entre el presidente y los beneficiarios del Pronasol. Si bien dicha relación ya se había establecido a través del Pider y la Coplamar, con Salinas fue llevada al extremo.

<sup>73</sup> Retomado del Pinnude, Mujeres en Solidaridad funcionó con la metodología de planeación participativa. Con ésta, "los grupos operativos, constituidos por funcionarios del programa y ubicados en la zona de atención, promueven la participación de las mujeres y su comunidad. En el proceso de autodiagnóstico, las mujeres reflexionan sobre su problemática concreta, es decir, sobre su trabajo cotidiano y sus condiciones de vida, definen el problema eje y proponen soluciones viables mediante proyectos productivos". Pronasol, *Mujeres en Solidaridad*, México, Pronasol, 1991, pp. 4-5. Por otro lado, IMSS-Solidaridad retomó el método de atención integral a la salud desarrollado por el IMSS. Aprovechando la experiencia internacional sobre participación comunitaria y con base en el conocimiento y la práctica adquirida desde principios de la década de los setenta, se fue desarrollando este método de atención. El modelo funcionaba de la siguiente manera: la comunidad se reunía en asambleas y en estas reuniones se llevaba a cabo el diagnóstico de la salud de la población. Una vez detectados los motivos de muerte y enfermedad, el personal de la unidad médico-rural colaboraba con la comunidad para hacer un análisis en el que se pudiera correlacionar las causas y los efectos de la enfermedad con las condiciones de vida. Cuando la gente identificaba las causas de la enfermedad y se proponía luchar contra ellas, se organizaba un Comité de Salud cuyos miembros recibían capacitación de acuerdo con el perfil de conocimiento y habilidades que les permitía apoyar a la comunidad. *Gaceta de Solidaridad, Órgano de Información del Programa Nacional de Solidaridad*, año 1, núm. 14, 15-31 de octubre de 1991.

<sup>74</sup> Fernando Vázquez Alanís, *op. cit.*, p. 255.

<sup>75</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Informe a los miembros del Consejo Consultivo del PNS*, mimeo, México, 1989, p. 5.

La capacidad del Pronasol, para moldear y dar cauce institucional a las demandas de grupos de población potencialmente conflictivos, fue patente desde su primer año de funcionamiento. Al presentar su primer informe de gobierno, el presidente Salinas reconoció que se habían realizado 44 mil obras a través del Pronasol, y anunció que su presupuesto asignado se duplicaría para 1990.

El Pronasol comenzó a crecer; por ejemplo, sólo durante marzo de 1990 se dieron a conocer siete programas,<sup>76</sup> y siguió creciendo. Para 1992, era utilizado para realizar, con la participación directa de los propios beneficiarios, obras de infraestructura básica (pavimentación, agua potable, alcantarillado, electricidad, etc.), así como para la rehabilitación y el mantenimiento de planteles educativos y centros de salud comunitarios. Sirvió también para apoyar pequeños proyectos productivos y para asignar apoyos económicos y en especie a una serie de grupos definidos: niños pobres, campesinos de zonas de temporal, jubilados, periodistas, etc. Para fines de ese año, el documento "Los programas del PNS"<sup>77</sup> lo presentaba constituido por 40 subprogramas, divididos en cinco vertientes distintas (véase anexo 2).

Para ese momento es claro que el Pronasol estaba lejos de ser un simple programa, y se convirtió en un mecanismo de asignación discrecional de los recursos económicos y materiales gubernamentales para atender demandas sociales específicas a través del ramo XXVI. Demandas que, como el presidente Salinas constantemente reiteraba, los sistemas administrativos tradicionales no habían podido resolver satisfactoriamente.

Considerando lo anterior, cabe preguntarse qué tenían en común esa gran cantidad de subprogramas. La respuesta es sencilla: el hecho de que operaban a través de Comités de Solidaridad,<sup>78</sup> mediante el llamado "Método de Solidaridad" (véase anexo 1).

<sup>76</sup> Éstos eran tan importantes como los Fondos Nacionales de Solidaridad para la Producción, con los que se buscaba apoyar a los campesinos excluidos de la cobertura del Banco Nacional de Crédito Rural; los Fondos Municipales de Solidaridad, para transferir recursos adicionales a los municipios con mayores rezagos; el Programa de Solidaridad para una Escuela Digna, cuyo objetivo era rehabilitar y mantener los espacios educativos públicos; los Fondos para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con los que se buscaba canalizar recursos a las comunidades indígenas para impulsar proyectos productivos; el Programa Nacional de Solidaridad con los Jornaleros Agrícolas, con el cual se perseguía el mejoramiento integral de los asalariados del campo, así como el incremento integral de la productividad, la modernización y el desarrollo rural. Además de que se pusieron en marcha dos programas de desarrollo regional, uno para el Istmo de Tehuantepec, zona que por su ubicación geográfica puede convertirse en una ruta privilegiada para los flujos de comercio internacional, y otro para la Costa Chica de Oaxaca.

<sup>77</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Los programas del Pronasol*, mimeo, México, Sedesol, 1992.

<sup>78</sup> Dichos comités pueden definirse como unidades grupales organizadas con el fin de

Los primeros comités se crearon a principios de 1989 como parte del Programa Escuela Digna, y poco a poco se convirtieron en los *únicos* interlocutores reconocidos a través de los cuales se definían y ejecutaban las acciones.<sup>79</sup>

La idea de formar comités de beneficiarios y exigir a las localidades la aportación de trabajo comunitario para la realización de las obras no era nueva, fue retomada de la Coplamar. Lo mismo la idea de trabajar con la “comunidad” como unidad básica de acción. Sin embargo, para el Pronasol, la “comunidad” no fue la población rural, como fue el caso del programa lopezportillista, sino que ahora podía abarcar una calle, una colonia o un ejido, e incluía a los beneficiarios potenciales de las obras y acciones. Es importante destacar que por primera vez un programa de este tipo se instrumentó tanto en el campo como en la ciudad.

De manera general, los comités cumplieron con dos objetivos: *a)* delimitar la demanda social y *b)* generar nuevos liderazgos locales. La importancia de promover tales liderazgos se encuentra definida en los trabajos académicos del presidente Salinas.

En su libro *Producción y participación política en el campo*, Salinas buscó responder a la pregunta de qué explica que un programa social genere o no apoyo político de sus beneficiarios al régimen. Analiza distintas variables, entre las que señala dos como muy importantes: la forma como el Estado introduce los programas y los liderazgos tanto locales como externos encargados de promover dichos programas.<sup>80</sup>

Respecto del primer asunto, menciona la necesidad de que el Estado reconozca que sus programas, por muy ambiciosos que sean, si llegan de forma incompleta y tardía al medio rural, serán contraproducentes en términos de apoyo político.<sup>81</sup> La eficiencia para la introducción del programa requiere de la descentralización de las decisiones sobre ejecución del gasto. Es decir, “delegar en el responsable oficial a nivel local recursos suficientes de los programas de inversión, a fin de garantizar oportuna y completa ejecución”.<sup>82</sup>

Por lo anterior, era importante para el Estado contar con un cuerpo de funcionarios públicos comprometido. Esos líderes externos (en el caso del Pronasol, ese papel lo desempeñaron los funcionarios de la Dirección

---

participar de los beneficios de las obras y recursos económicos gubernamentales manejados a través del Pronasol.

<sup>79</sup> Gabriela Barajas, *op. cit.*, p. 754.

<sup>80</sup> Carlos Salinas, *op. cit.*, p. 327.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 326.

<sup>82</sup> *Ibid.*

de Organización Social, que contaban con amplia experiencia en trabajo comunitario) tendrían como objetivo detectar, formar y orientar a líderes locales (los presidentes de los Comités de Solidaridad), quienes a su vez se encargarían de promover la participación comunitaria y el apoyo al sistema político priista.

Siguiendo la lógica anterior, los esfuerzos por crear una estructura organizativa a través del Pronasol fueron muy importantes. La evaluación de fin de sexenio<sup>83</sup> presentó el esquema de actuación constituido por cinco niveles de organizaciones: el comité de obra, identificado como el Comité de Solidaridad ordinario; el comité comunitario, constituido por un grupo de comités de obra; las coordinadoras de comités, integradas tanto por comités de obra como por comités comunitarios; los consejos municipales, considerados instancias superiores, constituidos por un conjunto de coordinadoras; y los consejos estatales, integrados por coordinadoras regionales y consejos municipales.

Según cifras del mismo documento, desde 1989 y hasta noviembre de 1994 se constituyeron en el país más de 340 mil comités, de los cuales una parte importante desapareció después de terminada la obra o acción específica para la que fueron creados. De 1992 a 1994 se formaron 1 028 organizaciones de segundo nivel —coordinadoras de comités—, por medio de las cuales participaron 1 770 160 personas de 433 municipios de 24 estados de la república. Los enormes esfuerzos gubernamentales por generar una estructura permanente, a través de los comités,<sup>84</sup> muestran con claridad la pretensión de conformar una base de apoyo social para el proyecto de modernización del presidente Salinas.

## CONCLUSIONES

A finales del sexenio de Carlos Salinas, el alzamiento zapatista en Chiapas, el 1° de enero de 1994, marcó el inicio de un nuevo periodo en la vida social y política del país. Respecto de las políticas de administración de la pobreza, las profundas críticas al Pronasol representaron el fin del estilo centralizado y presidencialista de las mismas.

Las críticas no fueron gratuitas. El alzamiento hizo evidente que muy poco se había alcanzado en la lucha contra la marginación; los pobres extremos lo seguían siendo tanto como al inicio del sexenio de Salinas de

<sup>83</sup> "La organización social en el Programa de Solidaridad", *Gaceta de Solidaridad, Órgano de Información del Programa Nacional de Solidaridad*, año V, núm. 111, 15 de noviembre de 1994.

<sup>84</sup> Un análisis de tales esfuerzos puede verse en Gabriela Barajas, *op. cit.*

Gortari, mientras que los pobres a secas habían aumentado. Los posibles avances que supuso el Pronasol, con la dotación de servicios básicos, no se pudieron evaluar. La avalancha de cuestionamientos fue enorme, sobre todo en cuanto al carácter clientelar del programa.

Dentro del anterior contexto se comienza a cerrar un periodo en la historia de las políticas de administración de la pobreza, el cual se había abierto con el Pider casi 25 años antes.

A lo largo de las dos décadas y media analizadas, programas como el Pider, la Coplamar y el Pronasol se constituyeron como mecanismos alternativos a los tradicionales, a fin de ubicar y delimitar las demandas sociales de las zonas marginadas. La estrategia ya no fue crear las grandes dependencias públicas ejecutoras sino instancias de coordinación; nuevas estructuras que buscaron establecer una relación directa entre los beneficiarios y el aparato público (específicamente el presidente de la república), moviéndose al margen de los cotos corporativos. La condición, según la cual los posibles beneficiarios tenían que organizarse para ser incluidos en los programas, fue utilizada al mismo tiempo para legitimar el proyecto de gobierno del presidente en turno. Esta característica fue llevada al extremo con la creación de los miles de Comités de Solidaridad, y la pretensión del presidente Salinas de crear una base de apoyo social nacional a partir de los mismos.

Por otro lado, tales programas sirvieron también como un instrumento en manos del presidente para controlar las actividades de algunas secretarías de Estado, las cuales se habían convertido en enormes elefantes blancos que acordaban directamente con poderes estatales o regionales el tipo de obras por realizar, generando desperdicio de recursos y duplicidad de acciones, pero, sobre todo, situaciones de potencial ingobernabilidad en zonas conflictivas del país.

Para finalizar, es evidente que, al estar siempre insertos en contextos de inestabilidad política o social, los programas de administración de la pobreza en nuestro país, durante el periodo 1970-1994, buscaron ser formas administrativas novedosas cuya responsabilidad era dar cauce institucional a las demandas de grupos de población en situación de pobreza, no necesariamente para satisfacerlas, sino principalmente para desactivar, de esa manera, potenciales o reales conflictos políticos; primero en el sector rural, luego, con el Pronasol, tanto en el campo como en las ciudades.

Tras la crisis del Pronasol, pasaron tres años para que se diera a conocer el nuevo programa de administración de la pobreza, propio del gobierno de Ernesto Zedillo: el Progresá (1997). Éste ya es parte del nuevo modelo de desarrollo económico y político: el neoliberal. Para entender las características del Progresá debemos partir no de las similitudes sino

de las diferencias (más bien oposición) con respecto a su antecedente inmediato, el Pronasol: 1) con el Progresá, la comunidad deja de ser la unidad básica, ahora se atiende a las familias; 2) las líneas de acción de los programas ya no se definen a partir de las demandas de los beneficiarios potenciales, sino que es el gobierno el que ofrece un paquete cerrado de servicios de salud y de nutrición, con el fin de que las familias beneficiadas mantengan a sus hijos en la escuela; 3) los beneficiarios ya no son los que tienen capacidad para organizarse sino aquellos que aparecen en un padrón definido a partir de índices de marginalidad; 4) por último, el componente productivo, que nunca fue central o importante pero que reflejaba el compromiso del Estado con el desarrollo integral de las comunidades, desaparece porque el Progresá es un programa principalmente nutricional.

Pero, más allá de las diferencias programáticas, la diferencia mayor, como ya mencionamos, es que el Progresá, del presidente Zedillo y que se mantiene hasta hoy con el gobierno foxista, es parte central del esquema de política social del Estado neoliberal, que el Pronasol ayudó a constituir. Es decir, un Estado que rompió con el compromiso que los regímenes pos-revolucionarios tenían con el bienestar de las clases populares; ahora su compromiso se limita a atender a los pobres extremos. Además, un Estado cuya racionalidad política está basada en la administración, donde la “eficiencia” se ha convertido en una forma privilegiada de hacer política y se busca que de ella dependa cada vez más la legitimidad del Estado.<sup>85</sup> “Estado democrático”, en cuanto asigna de manera “racional” y “eficiente” los escasos recursos públicos.

Quedan varias preguntas por responder: ¿hasta dónde ese nuevo Estado (“guardián del funcionamiento del mercado, agente promotor y organizador de la ‘libre’ competencia”), que busca con el Progresá ya no “combatir la pobreza” sino “igualar las oportunidades” de los más pobres, está justificando la enorme desigualdad y diferenciación sociales? ¿Seguirán, los habitantes de la región de la Montaña de Guerrero, la sierra de Zongolica en Veracruz, la sierra Gorda de Guanajuato, la región candelillera del semidesierto de San Luis Potosí, la sierra y la selva en Chiapas y otras más, siendo la población objetivo de programas gubernamentales que persiguen la estabilidad política más que el desarrollo de esas comunidades, como lo han sido en los últimos cinco sexenios? ¿Treinta años de adminis-

<sup>85</sup> Véase Eduardo Ibarra Colado y Norma Rondero López, “La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad”, *Revista de Educación Superior*, ANUIES, núm. 118, 2001.



tración de la pobreza, con su consecuente costo en términos humanos, han sido suficientes para el país o no? ¿En esta etapa de transición política por la que atraviesa México, habrá las condiciones para que se establezca la necesaria vinculación entre política económica y política social, indispensable para elaborar una verdadera estrategia de combate a la pobreza? La moneda está en el aire.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Bascones, Luis Miguel, "La exclusión participativa. Pobreza, gobierno y saber en el Programa Nacional de Solidaridad", mimeo, Madrid, Universidad Complutense, 1997.
- Barajas, Gabriela, "Programa Nacional de Solidaridad de México: ¿un programa focalizado de atención a la pobreza extrema?", *Comunicação & Política*, Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, vol. VI, núm. 1, nova série, enero-abril de 1999.
- , *Política y administración pública: un análisis de programas y agencias de atención a la pobreza en México, 1970-1994*, tesis de maestría en ciencias sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, 2000.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI Editores, 1999.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello, *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI Editores, 1989.
- Gordon, Sara, "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad", *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, año LV, núm. 2, 1993.
- , "El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado mexicano", en Carlos Vilas (comp.), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, México, UNAM-Nueva Sociedad, 1995.
- Instituto Nacional de Solidaridad, *Elementos de formación*, Cuadernos de Organización Social, núm. 3, México, Sedesol, 1992.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución del programa, 1° de diciembre de 1988-agosto de 1994*, México, Sedesol-Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Porrúa, 1994.
- Tello, Carlos y Rolando Cordera, *La disputa por la nación*, México, Siglo XXI Editores, 1981.

## ANEXO I

### Sobre el método de trabajo de Solidaridad

El llamado método de trabajo de Solidaridad es definido de la siguiente manera:

- (a) La formación del Comité de Solidaridad requiere de una consulta pública como mecanismo para *captar las demandas sociales a escala microrregional*. Por ello, la configuración de la demanda social se realiza a través de un primer acto de participación y de una lógica de funcionamiento estatal que recurre de manera directa a las comunidades, reconociéndoles, desde el principio, un papel protagónico.
- (b) La integración del Comité de Solidaridad cumple con dos objetivos: *generar una representación directa de la comunidad y, por tanto, la formación de un interlocutor reconocido y obtener, además, el concurso y compromiso directo de las comunidades* en la concertación de voluntades. La integración del Comité de Solidaridad exige la celebración de una asamblea con todos los posibles beneficiarios de la obra, de la elección directa de sus representantes o mesas directivas (integradas por un presidente, un secretario, un tesorero y tantos vocales como funciones se tenga que cumplir), así como de su validación por parte del delegado del programa o de uno de sus representantes. Es, en suma, un método para concertar de manera directa con las comunidades.
- (c) A través de la consulta comunitaria y de la integración de los comités, *se acota microrregionalmente la demanda social y se sientan las bases para una orientación selectiva del gasto público*.
- (d) *Los comités proceden a jerarquizar las demandas* asumiendo que existen recursos escasos, lo que obliga a las comunidades a racionalizar la demanda social. Esto conforma uno de los primeros actos de corresponsabilidad.
- (e) Se procede, entonces, a levantar un acta de concertación, donde se registra los compromisos comunitarios con el responsable o un representante de la Sedesol.
- (f) Con el apoyo técnico de alguna instancia de gobierno, generalmente de Sedesol o un técnico del municipio, se integra un expediente técnico que incluye, desde las acciones por realizar y los recursos involucrados, hasta el cálculo de los costos y tiempo de obra. Se establecen, además, las aportaciones y compromisos federales, estatales, municipales y de la comunidad, pudiendo participar esta última con dinero, materiales o jornadas de trabajo. Se sella, así, otro acto de corresponsabilidad.

- (g) *La comunidad hace el seguimiento, evaluación y control de las acciones realizadas, desde las etapas de definición y jerarquización, hasta las de ejecución y entrega de las obras, ya que participa durante todo el proceso. De manera adicional, el vocal de contraloría social es el encargado de llevar la bitácora de la obra y cumple con la función de mantener informado al Comité sobre la correcta selección de los contratistas, la calidad y costo de los materiales, los tiempos estimados y los tiempos reales de ejecución, elaborando, cuando es el caso, distintos reportes de irregularidades. En la ejecución de la obra existe, entonces, espacio para la corresponsabilidad en su control, gestión y vigilancia.*
- (h) *Finalmente, cuando participó algún contratista, el Comité de Solidaridad debe recibir la obra manifestando por escrito su conformidad. Con lo anterior también se tiende a crear un compromiso para que los comités se encarguen del cuidado y mantenimiento de la obra.*

Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Solidaridad...*, op. cit., pp. 47-48 (énfasis nuestros).

ANEXO II  
Programas de Solidaridad

---

*1. Programas de beneficio social familiar*

1.1	Social	1.2	Infraestructura Educativa
1.1.1	Programa IMSS-Solidaridad	1.2.1	Escuela Digna
1.1.2	Acuerdo Solidaridad-Secretaría de Salud	1.2.2	Niños en Solidaridad
		1.2.3	Escuela en Solidaridad
1.1.3	Hospital Digno	1.2.4	Maestros Jubilados
		1.2.5	Apoyo al Servicio Social

*2. Programas de beneficio social comunitario*

2.1	Desarrollo Urbano	2.1.6	Vivienda
2.1.1	Agua Potable y Alcantarillado	2.1.7	Regularización de la tenencia del suelo urbano
2.1.2	Electrificación	2.1.8	Alimentación y Abasto
2.1.3	Urbanización	2.2	El Programa Nacional de Infraestructura Carretera y de Caminos Rurales
2.1.4	Espacios Deportivos		
2.1.5	Proyectos Ecológicos		

*3. Programas especiales*

3.1	Programas de Asistencia Social	3.2.1	Desarrollo Económico
3.1.1	Correos y Telégrafos	3.2.2	Bienestar Social
3.1.2	Programa Paisano	3.2.2.1	Salud
3.1.3	Solidaridad Penitenciaria	3.2.2.2	Ayuda Alimentaria
3.1.4	Jornaleros Agrícolas Migrantes	3.2.2.3	Educación
3.1.5	Mujeres en Solidaridad	3.2.2.4	Fomento al Patrimonio Cultural
3.1.6	Brigadas de Solidaridad	3.2.2.5	Procuración de Justicia
3.2	Programas de Apoyo a Comunidades Indígenas	3.2.3	Mujeres Indígenas

*4. Programas productivos*

4.1	Fondos para la Producción	4.5	Solidaridad para la Pequeña Minería
4.2	Apoyo a Cafeticultores	4.6	Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
4.3	Apoyo a Productores Forestales	4.7	Solidaridad Obrera
4.4	Pescadores Ribereños y Acuicultura		

*5. Programas de alcance territorial*

5.1	Fondos Municipales	5.2	Programas de Desarrollo Regional
-----	--------------------	-----	----------------------------------

---