

# EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

La política social en México 1988– 1994



Guillermo Ontiveros Ruíz

ISBN: 84-689-4542-0

Nº Registro: 05/75996

editado por  
**eumed.net**

# LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO 1988– 1994: EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

## INTRODUCCIÓN

Con la caída de los principales precios de las materias primas –especialmente el petróleo–, la escasez de recursos financieros y la elevación de las tasas internacionales de interés que regían los contratos de deuda externa, estalló la crisis de la deuda en 1982, donde México entró en una nueva etapa del desarrollo económico en la que eran cuestionados el modelo de sustitución de importaciones seguido por la mayoría de los países de América Latina –y que tenía como prerrequisito una lógica proteccionistas del comercio internacional de tal manera, que la intervención del estado indujera a la integración productiva–, así como la capacidad del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para conducir los destinos económicos, políticos y sociales del país.

Posteriormente las crisis de 1986 y 1988 acentuaron la ya de por sí mermada capacidad de generar empleos formales<sup>1</sup>, lo que incrementó las actividades informales, además de desarticular el eje definido hasta ese momento entre empleos– sindicatos– seguridad social, traduciéndose en un proceso de deterioro de las instituciones vinculadas con el bienestar social, y por ende con la aplicación de políticas especialmente dirigidas a abatir el aumento del rezago, la marginación y la pobreza extrema. Esta última “se manifiesta en su forma más burda en las grandes ciudades, en donde se estima que casi uno de cada dos habitantes vive en los amplios márgenes de esta franja. Sus signos evidentes son la mendicidad, la multiplicación de toda clase de inválidos y parias, el abandono de un gran número de niños e incluso varias formas de *trabajo* al que ahora llaman *economía informal*. ...En todo caso, de no atacarse con celeridad este problema, que ya no se restringe a franjas sino a verdaderos océanos de pobreza estaremos cada vez más cerca de un estallido social”<sup>2</sup>

El Estado mexicano comenzó su “modernización” económica –conocida posteriormente como reformas neoliberales de primera generación– durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, para profundizarla con su sucesor Carlos Salinas de Gortari, con el objeto de estabilizar la economía controlando la

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Carlos Ramírez en el sexenio de Miguel de la Madrid no se creó ni un solo empleo en el sector formal. Véase “El reto de la desigualdad social” en el *Financiero*, año VIII, núm. 1823, viernes 2 de diciembre de 1988.

<sup>2</sup> Véase VIDAL BONIFAZ, Francisco Javier, “Arrastra la pobreza a más de 20 millones de mexicanos” en el *Financiero*, año VIII, núm. 1822, jueves 1 de diciembre de 1988.

inflación, estabilizando el sector externo, saneando las finanzas públicas, graduando la devaluación del peso frente al dólar y reciclando el crecimiento económico, además paso de existir –de acuerdo con la visión oficial– un estado propietario a uno solidario<sup>3</sup> que buscó promover la concertación para la definición de los consensos activos que reconozcan la existencia y los derechos de cada quien. Se buscó crear condiciones para que los grupos sociales canalizaran sus iniciativas y sus esfuerzos en la elevación de la inversión y del empleo; la producción y la productividad; la calidad y la competitividad; el desarrollo del mercado interno y la diversificación positiva de las exportaciones.

En esta nueva etapa los gobiernos y los organismos internacionales prestaron más atención al problema de la pobreza y buscaron nuevas políticas sociales funcionales con el marco de los programas de ajuste. “En este contexto, y promovidos por el Banco Mundial, surgieron los llamados programas de urgencia social. Sustentados en criterios de “eficiencia técnica”, buscaban lo que llamaron “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 que tenían una temporalidad definida (por lo general, cuatro años), utilizaban estructuras extraestatales para su aplicación (organizaciones no gubernamentales) y eran financiados con recursos predominantemente externos”<sup>4</sup>.

En palabras resumidas de los críticos del gobierno se buscó contar con el apoyo de grupos de población que contribuyeran a que las decisiones se orientaran a las denominadas “zonas blandas”, es decir, las que ofrecían menos resistencia al cambio –los pobres–.

Bajo ese nuevo marco que se planteó durante el sexenio de 1988 a 1994, donde se comenzó a apreciar la economía a través de: 1. la eficiencia, la competitividad y la productividad, 2. el mercado como base donde privarían las leyes de la oferta y la demanda, 3. la participación de la inversión privada como motor de desarrollo, 4. la

---

<sup>3</sup> Según Mariano Palacios Alcocer, el estado solidario se diferencia del estado posrevolucionario en la justicia social en tres aspectos “Primero, un aliento a la organización de los grupos y las comunidades a efecto de que se conviertan en focos de discusión de sus propios problemas;.....; segunda, una transmisión de recursos hacia los grupos beneficiarios, a efecto de que sean ellos directamente responsables de discutir y aprobar el destino de los recursos, .... Y tercero se da un proceso de retroalimentación en las responsabilidades de sociedad y Estado”. Véase JUÁREZ, Víctor Manuel, “Pronasol: Salida a la Presión Social y a la Inconformidad Política, en *Época*, No 113, 2 de agosto de 1993.

<sup>4</sup> Véase BARAJAS, Gabriela, “Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. XV, núm., 45, septiembre- diciembre de 1997.

generación de empleo productivo, 5. el adelgazamiento del Estado y 6. la inserción de México en el entorno económico internacional. El presidente de la República en los objetivos del **Plan nacional de desarrollo 1989- 1994** (PND) propuso tres acuerdos nacionales –mismos que ya había propuesto en su discurso de toma de posesión– para impulsar el desarrollo del país, estos acuerdos según la versión oficial estuvieron destinados a la ampliación del régimen democrático, a recuperar el crecimiento sostenido de la economía con estabilidad de precios, y a elevar productivamente el nivel de vida de la población.

Con respecto al **Acuerdo para elevar productivamente el nivel de vida de la población** el primero de diciembre de 1988 en el acto de toma de posesión del Poder Ejecutivo Federal, Carlos Salinas de Gortari en su discurso pronunció lo siguiente:

“El Estado moderno es aquél que no ignora su responsabilidad con los grupos que requieren su apoyo... y que amplía oportunidades, encabezando su defensa.”

“El bienestar social en el Estado moderno no se identifica con el paternalismo, que suplanta esfuerzos e inhibe el carácter; hoy, la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado con la sociedad.”

“El propósito medular de la Revolución Mexicana, que es el de la justicia social, no ha sido alcanzado. Recobremos la capacidad de indignación ante la pobreza y la desigualdad que todavía extiende su sombra en diversas partes del país. La pobreza casi siempre se retroalimenta; no sale de si misma, sino con un impulso de ruptura y de cambio. Para revertir la baja en los niveles de vida, hay que actuar ya, y hacerlo decididamente.”

“Pondré de inmediato en marcha el **Programa Nacional de Solidaridad**, (las negrillas no aparecen en el texto consultado) con acciones eficaces en la regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida deprimidos. Asimismo, se enfocará hacia los grupos indígenas, quienes exigen respeto, nuestro máximo apoyo y trato justo.”

“El mexicano quiere cambios que eleven su bienestar, respeten su dignidad y garanticen sus seguridad. Asumo la responsabilidad de responder a este reclamo.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Véase el “Discurso de toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari”, en el Financiero, año VIII, núm. 1823, viernes 2 de diciembre de 1988.

Así conjuntamente a las políticas de estabilización –disminución de la inflación mediante la profundización del saneamiento de las finanzas públicas, el reestablecimiento del equilibrio en las relaciones con el exterior, la modernización financiera y la ampliación de los mercados internos y externos– se agregó la instrumentación de la llamada por el gobierno renovada política de desarrollo social que pasó de una aplicación de tipo universalista segmentada<sup>6</sup> a una política focalizada para atender las demandas de la población en pobreza extrema través de Solidaridad tratando de no romper el equilibrio social y de llevar a cabo un programa de liberalización política controlada, para reclutar nuevos líderes políticos que podrían servir como punta de lanza para la reforma del PRI<sup>7</sup> y reforzar la imagen presidencial.

El final del sexenio tan turbulento que tuvo Salinas de Gortari con los asesinatos del cardenal Norberto Rivera Carrera –supuestamente por el fuego cruzado de bandas de narcotraficantes– en Guadalajara, de Luis Donald Colosio –candidato oficial del PRI a las elecciones presidenciales de 1994– en Lomas Taurinas, de José Francisco Ruíz Massieu –dirigente nacional del PRI– en la Ciudad de México, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en la selva chiapaneca en enero de 1994 y la crisis en diciembre de ese mismo año –a veinte días de haber tomado el nuevo presidente las riendas del país–, han dado pie al desarrollo de una gran cantidad de trabajos de investigación enfocados a desentrañar las causas de los llamados “errores de diciembre” –que sumieron al país en la más aguda crisis de su historia moderna–, de las reformas económicas seguidas por el gobierno durante ese sexenio, de la situación de los indígenas en Chiapas, así como un sinnúmero de tesis, papeles de trabajo y artículos a favor o en contra del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Es importante señalar que aunque existe una gran bibliografía tanto gubernamental como privada y de instituciones educativas, realmente son pocos los trabajos que hacen una reconstrucción general del programa, debido principalmente a que se enfocan en algún programa productivo de los que financió, en los comités de solidaridad, en la ubicación del programa dentro de la política económica o simplemente en una evaluación de éste como instrumento electoral a favor del PRI.

---

<sup>6</sup> Una característica de la política social en México desde 1920 hasta la crisis de la deuda en 1982 fue que el principio normativo se basaba en el objetivo de garantizar a todos los mexicanos la igualdad de oportunidades para participar de los beneficios del desarrollo, buscando limitar la exclusión que provoca la pobreza, aunque en la práctica los componentes de seguridad social se establecieron sobre la base de los derechos y obligaciones de los trabajadores lo cual trajo consigo una selectividad, debido a que quien tuvo acceso a esta política fue sólo la población vinculada con el entramado institucional. A diferencia de Europa y Estados Unidos donde se pasó del Estado de derecho al Estado social de derecho, siendo la base de éste último el ciudadano.

<sup>7</sup> Véase KAUFMAN R., Robert y Guillermo TREJO, “Regionalismo, transformación del régimen y Pronasol: la política del Programa Nacional de Solidaridad en cuatro estados mexicanos”, en Política y Gobierno, Vol. II, núm., 2, segundo semestre de 1996.

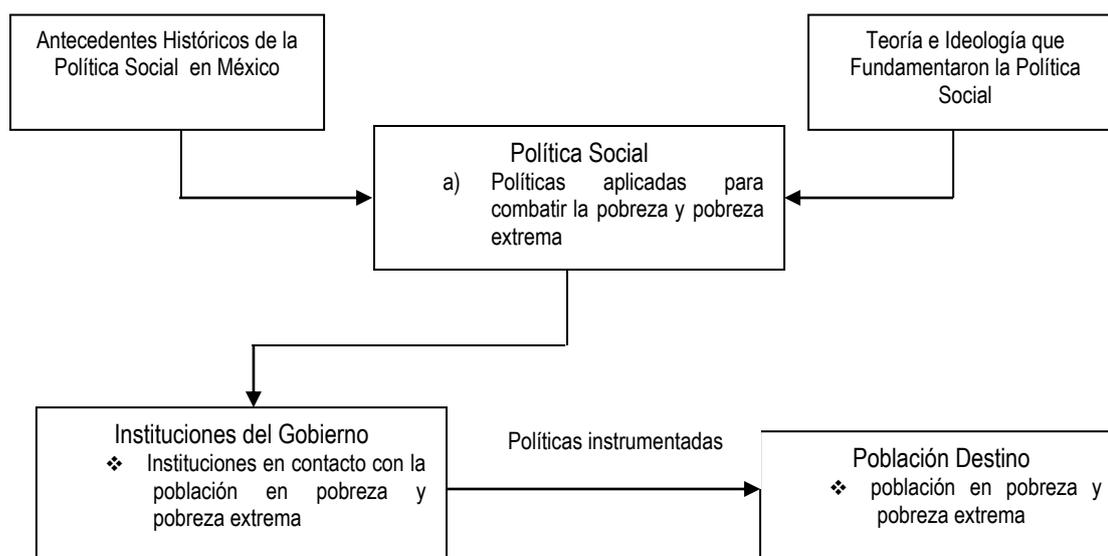
El objetivo del presente trabajo es tratar de reconstruir una visión general de una parte de la política social del salinismo a través del Programa Nacional de Solidaridad –que el gobierno concibió como la columna vertebral de ésta– y de las instituciones gubernamentales encargadas de instrumentarlo en México desde el 2 de diciembre de 1988 fecha en que se decreta la creación del programa hasta el 1 de diciembre de 1994 fecha en que Salinas de Gortari deja el poder a su sucesor Ernesto Zedillo.

Para llevarla a cabo la presente investigación propone la siguiente interrelación histórica entre ideologías, instituciones y políticas (ver esquema 1) de donde derivó la división de la investigación en seis secciones siendo la primera las precisiones histórico teóricas acerca de la política social en la cual se examina la aparición de la cuestión o problema social en el siglo XIX en Europa a raíz de la Revolución Industrial. Posteriormente se revisan algunas definiciones de autores para conceptualizarlo y se termina exponiendo las definiciones que emplea la investigación acerca del problema social, la justicia de grupos y la política social, además de dar un breve resumen de los principales métodos e índices que se han implementado para medir la pobreza en México. La segunda sección versa acerca de los orígenes históricos de la política social en el país, donde se aborda la cuestión social y las instituciones encargadas de ésta a través de la historia de México. El viaje se inicia en el Virreinato de la Nueva España, seguido de la vida en el México independiente del siglo XIX, para llegar al régimen de Porfirio Díaz y continuar a través de la Revolución hasta los regímenes post revolucionarios, culminando con la acuñación del término política social y de las instituciones que tiene actualmente el gobierno para enfrentarla. La tercera sección reconstruye el fundamento ideológico que le dio el gobierno al programa, siendo la base la doctrina del liberalismo social y la evolución que éste ha tenido a través de las diferentes etapas de la historia de la Nación. Empieza con el liberalismo mexicano del siglo XIX y culmina con una reconstrucción de las principales características del liberalismo social propuesto por el gobierno del presidente Salinas. La cuarta sección muestra el fundamento legal que empleó el gobierno para el programa, donde se encuentran las principales leyes tanto las que se usaron para enmarcarlo dentro del estado de derecho como las que se tuvieron que modificar para cristalizar el proyecto, además de incluir los puntos más importantes del **Acuerdo para elevar productivamente el nivel de vida de la población** que usó el presidente Salinas para el PRONASOL. La quinta sección trata de la estructura y funcionamiento del programa donde al principio se refiere a la estructura burocrática que se creó para la administración de éste, mientras que el resto de la sección toca lo referente a la forma

en cómo se organizaron los beneficiarios. Por último la sexta sección muestra lo referente a los programas que comprendió Solidaridad donde se da una descripción detallada de los mismos (de beneficio social familiar, de beneficio social comunitario y programas especiales), así como de los subprogramas que los integraron.

Finalmente con respecto a las fuentes de información es necesario mencionar que se trató de tener un equilibrio entre ellas: gubernamentales y no gubernamentales, de tendencia de derecha e izquierda, así como por su distribución a través del tiempo, todo con el objetivo de tener una visión no tan parcial y sesgada de la política social. A pesar de estos esfuerzos existe una sección de la investigación que está elaborada en su mayoría con recursos gubernamentales **La Estructura del Programa** debido a la falta de otras fuentes de información lo que ocasiona que presente una visión más parcial con respecto al resto de la investigación.

Esquema 1: Interrelación histórica entre ideologías, instituciones y políticas



Fuente: Propia

## PRECISIÓN HISTÓRICA – TEÓRICA DE ACERCA DE LA POLÍTICA SOCIAL

Desde la aparición del hombre hasta nuestro tiempo siempre ha existido una relación de dominante y dominado entre algunos grupos humanos. Un tipo particular de ésta relación es la que se ha dado en los diferentes modos de producción de la sociedad. Así, con los primeros modos como el sistema esclavista la forma de organización giró en torno a amos y esclavos, para pasar al feudalismo donde el ser humano dominante era el señor feudal sobre el vasallo. Con la revolución industrial y el nacimiento del capitalismo moderno, esta relación cambia y aparece el capitalista en el lugar del dominante y el proletariado en el lugar del dominado.<sup>8</sup>

Es en esta época precisamente con la aparición del vapor como fuerza de locomoción y posteriormente con la creación de las máquinas, que unidas al trabajo y habilidades del hombre transforman las materias primas en mercancías<sup>9</sup>, originando lo que se llamó la división del trabajo y que modificó de una manera radical los asentamientos humanos, dándose la migración de los hombres, donde algunos pasaron del campo a las ciudades para trabajar en los centros fabriles, mientras que otros, pasaron de la producción artesanal en el taller a la producción en la fábrica<sup>10</sup>.

Este nuevo orden tuvo repercusiones en la esfera política, cambiando el poder de la aristocracia de sangre a la aristocracia de dinero, en la economía evolucionando al mercado ya de una manera más parecida a la oferta y demanda clásicas y en la sociedad pasando de una división en estratos sociales a la aparición de las clases sociales como una nueva forma de concebirla.

Fue precisamente el proletariado –una clase social que lo único que tenía para intercambiar en la economía era su fuerza de trabajo como una mercancía– junto con

---

<sup>8</sup> Los modos de producción se entienden como la forma de organización de la sociedad para producir sus satisfactores y se usan éstos yuxtapuestos de acuerdo a la teoría marxista por la facilidad didáctica, aunque no se duda que dentro de un mismo sistema de producción puedan coexistir otros y la evolución de uno a otro no se hace de una manera inmediata y lineal. Por otro lado el hecho de que existan dominantes y dominados no hace alusión a la lucha de clases, se cree que pueden existir más relaciones entre dominantes y dominados fuera de la esfera económica y la medición del ingreso, que es la forma que se usa para clasificar a la sociedad en clases. Véase MARX, K. y Federico Engels, *El manifiesto comunista*, Madrid, 1987, MARX, Karl, *Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850; El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Madrid, 1992.

<sup>9</sup> La definición que se sigue de mercancía es parecida a la que emplea Marx en el capital, aunque la diferencia radica en que se considera al capital como trabajo acumulado y no muerto. Véase MARX, Carlos, *El Capital: crítica de la economía política*, Tomo I, Volumen I, Madrid, 1934.

<sup>10</sup> Véase HITZE, F., *El problema social y su solución: Tres discursos de F. Hitze*, Madrid, 1880.

los capitalistas los que crearon las nuevas condiciones laborales en los centros fabriles que se caracterizaron por las siguientes carencias<sup>11</sup>:

- ❖ Una legislación laboral como la que se tiene hoy en día en los países
- ❖ Una jornada laboral acotada
- ❖ Condiciones de seguridad para la realización de su trabajo
- ❖ Un salario mínimo
- ❖ Derecho a huelga
- ❖ Servicio social

Es necesario remarcar aquí que la falta de estas condiciones al principio era algo que no se consideró injusto debido a la novedad del orden y relaciones económicas, pero conforme va pasando el tiempo y comienzan a existir algunos individuos que empiezan a acumular mucha riqueza –capitalistas– y una gran masa de gente que empieza a ver disminuir su condición económica –clases trabajadoras–, es cuando nace el concepto de **cuestión social o problema social**.

Para entender estos conceptos se han elaborado una gran cantidad de definiciones y teorías del problema social a través del tiempo desde que éste era considerado una cuestión individual o de caridad hasta cuando se empieza a considerar como algo que afecta a una gran parte de la sociedad. Estas definiciones aunque son parecidas suelen diferir algo entre si, debido a que hacen referencia a una cultura, un tiempo determinado y una cierta situación de la sociedad que cambia conforme nos movemos de un país a otro, de una cultura a otra y de una época a otra.

Pero **¿Qué es cuestión social o problema social?**, para Hitze es “la explotación, económicamente hablando, del cuarto estado por el tercero, o del trabajo por el capital”<sup>12</sup> que presenta el inconveniente de “que el aumento de la fecundidad del trabajo, gracias a los adelantos de la ciencia, redunde en beneficio exclusivo del capitalista y en daño manifiesto del obrero”<sup>13</sup>. Para autores más recientes como los españoles Luis Buceta y Manuel Martínez es la injusticia de la colectividad rica en la que unos son muy ricos y las masas son muy pobres lo que hace considerar el problema social en vez de un problema económico. Creen que la pobreza de las masas no es accidental al sistema económico, independiente al

---

<sup>11</sup> Estas carencias que se citan aquí no son todas las que se dieron en este período, pero si son los derechos que gozan la mayoría de las clases trabajadoras en los países hoy en día.

<sup>12</sup> HITZE, F., en Op. Cit.

<sup>13</sup> HITZE, F., en Op. Cit.

margen de la riqueza del conjunto debido a las leyes físicas inevitables, sino que las masas son muy pobres para que los otros sean muy ricos<sup>14</sup>.

Finalmente para esta investigación *el problema social en México se da por un problema de justicia dentro del sistema entendido en su más amplia extensión: político, económico, cultural y social, donde un número de personas limitado goza de la riqueza entendida también en su más amplia, mientras que una gran parte del pueblo se encuentra postrado en la más amplia expresión de la pobreza o pobreza extrema* (Ver gráfica 1). *Bajo estas circunstancias en México no se puede hablar de una justicia social, por que para que exista ésta, es necesario que quién ejercite el derecho sea el individuo y el sujeto de obligación sea la sociedad –se da en las sociedades ricas–, empero cuando hablamos de que en México la sociedad en general es pobre el concepto anterior no es aplicable. En este caso se puede hablar de una **justicia de grupos** donde la obligación pertenece a unos cuantos grupos sociales y los derechos al resto de éstos. El criterio a seguir va a ser la división de la **justicia de grupos** en particular y general<sup>15</sup>, donde la primera se ciñe a la justicia conmutativa, mientras que la segunda se divide en distributiva y legal. La justicia conmutativa es la que regula las relaciones más estrictas entre el mío y el tuyo, donde la obligación y el derecho emanan y corresponden respectivamente, al individuo. La distributiva es la que rige la proporcionalidad de lo correspondiente a cada uno, donde la obligación corresponde a una parte de la sociedad y el ejercicio del derecho a varios individuos. Finalmente la legal lo que en orden del bien común emana del poder legislativo y cumple el judicial, aquí el derecho pertenece a la sociedad y el deber nace del individuo.*

Gráfica 1: Puntos de referencia para la planeación del desarrollo social (con base en la información estadística del 2000)

Proporción Total de Hogares e Individuos	Tipo de Pobreza	Pesos por Persona por Día	
		Urbano	Rural
Hogares: 45.9% Personas: 53.7%	<i>Pobreza de patrimonio:</i> Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.	41.8	28.1
Hogares: 25.3% Personas: 31.9%	<i>Pobreza de capacidades:</i> Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.	24.7	18.9
Hogares: 18.6% Personas: 24.2%	<i>Pobreza alimentaria:</i> Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria de INEGI-CEPAL.	20.9	15.4

Fuente: SEDESOL, MEDICIÓN DE LA POBREZA. Variantes metodológicas y estimación preliminar, México, 2002.

<sup>14</sup> BAUCETA FACORRO, Luis y Manuel MARTÍNEZ MOIX, *Apuntes de política social: Explicación de la cátedra de "política social" de la facultad de ciencias políticas y económicas de la Universidad de Madrid, recogidas y ordenadas por los profesores ayudantes*, Madrid., 1963.

<sup>15</sup> Véase AZPIZAU, Joaquín s.j., *Moral profesional económica*, Buenos Aires, 1943.

Además a través de la historia política de México apareció el concepto jurídico del hombre en el artículo 1º de la Constitución de 1857 donde “El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”<sup>16</sup>, para después evolucionar en la Constitución de 1917, donde se ampliaron las garantías del individuo en los primeros 29 artículos, además de contemplarse los derechos sociales en los artículos 3º, 5º, 27 y 123.

El pensar actualmente en el bien común antes que el particular, sería socialismo, un concepto anacrónico en nuestros días, por que no es el individuo para la sociedad como se fundamentó en los países bajo este sistema, sino la sociedad para el perfeccionamiento de los individuos. También el individuo a de mirar al bien común no de manera primaria, como lo hace el estado por ejemplo en el artículo 25 de la constitución donde “mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos, clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”<sup>17</sup>, pero si secundariamente, de modo que el individuo de manera primitiva atenderá al bien particular, pero secundariamente al bien público en cuanto éste se compagine con sus intereses y cumpla con el mandato constitucional establecido en el artículo 28 “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de la industria. En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en unas pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre si y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social”<sup>18</sup>.

Como arriba se fundamentó el problema social tiene que ver con la marginación y en algunos casos exclusión de una parte de la sociedad de la política, de la economía, de la cultura y de las oportunidades, que nacen de las fallas del sistema político y de

---

<sup>16</sup> Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, México, 2002.

<sup>17</sup> Véase la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la página de internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>

<sup>18</sup> Véase *Ibid.*

mercado de un país, pero como todo problema es necesario buscarle una solución y esta la encontraron en la **política social**.

La política social para Joaquín Fernández es la acción llevada al cabo por el gobierno u otros organismos para la realización de la justicia social<sup>19</sup>. Otros autores como T. H.Marshall conciben a la política social funcional al capitalismo, “en términos de la expansión de los derechos sociales como complemento y desarrollo de los derechos civiles. Los servicios sociales permiten hacer tolerable la desigualdad social y generar condiciones de integración”<sup>20</sup>. Para el caso concreto de la *investigación la política social van a ser las acciones llevadas a cabo por el gobierno federal para disminuir la pobreza y pobreza extrema de la población a través de sus instituciones y programas encargados del bienestar social*. Toda política social para ser efectiva debe proponerse unos objetivos y procurar ser planteada dentro de un contexto particular de circunstancias, de una sociedad y cultura dadas, tratando de alcanzar los objetivos a través de unos instrumentos (ver tabla 1).

**Tabla 1: Objetivos e instrumentos de la política social**

Objetivos	Instrumentos
❖ Regulación de las condiciones de trabajo	❖ Legislación
❖ Justa distribución del ingreso	❖ Constitución de órganos especializados
❖ Promoción humana	❖ Política coyuntural
❖ Seguridad social	

Fuente: Propia

Actualmente en México la efectividad de la política social se mide a través de qué tanto se cumple con el objetivo de reducir la pobreza y pobreza extrema que tiene que ver con la desigualdad entre los grupos sociales, los géneros y las regiones. Esta forma de cuantificar un fenómeno es el elemento para el diseño de políticas y programas sociales y para la asignación de recursos públicos.

Durante el período de 1988 a 1994 en México la política social tuvo un enfoque de modernización que fue una respuesta por parte del gobierno para que no creciera la pobreza y la pobreza extrema, debido a los altos costos sociales que genera un

<sup>19</sup> Véase FERNÁNDEZ, Joaquín, *Política económica y social*, Madrid, 1976.

<sup>20</sup> Véase *Política social y estado de bienestar*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid. 1992.

proceso de reformas económicas estructurales como las que siguió México en la década del noventa.

La pobreza tiene distintas forma de conceptualización y de medición, debido a la existencia de diversos enfoques, métodos e índices. A continuación de describen los principales métodos e índices que se han usado en México<sup>21</sup>.

### **El método de línea de pobreza o del ingreso**

Consiste en definir de manera exógena el costo de una canasta básica de satisfactores esenciales tal como lo aplicó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR). La canasta incluye bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas de los miembros de los hogares. Para adquirirlos necesita una corriente de ingresos monetarios o en especie, que la puede obtener bien sea en el mercado o por autoproducción.

La canasta normativa de la COPLAMAR es de dos tipos: la canasta submínima que comprende bienes como alimentación, vivienda, salud e higiene y educación, y cuando se le adicionan satisfactores de cultura, recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado y presentación personal, se trata de la canasta normativa de satisfactores esenciales.

La cuantificación del costo de las dos canastas permite establecer las posiciones en los hogares. Los considerados en pobreza extrema son aquellos cuyo ingreso no logran cubrir el costo monetario de la canasta submínima, y los hogares en pobreza absoluta son aquellos que perciben ingresos inferiores a los necesarios para alcanzar la canasta normativa de satisfactores esenciales.

Por último existen los conceptos de la profundidad de la pobreza que es la diferencia existente entre los ingresos de la población y la línea de la pobreza y el de la severidad de la pobreza que es la distribución de la pobreza entre las familias pobres.

---

<sup>21</sup> Para los diferentes métodos e índices que aquí se describen véase SÁNCHEZ ALMANZA, Adolfo, *Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la aplicación de recursos fiscales*, México, 2000.

## **El método biológico**

Se centra en la desnutrición como una de las expresiones más graves de la pobreza extrema derivada de una ingesta insuficiente de calorías, proteínas y nutrientes indispensables para el desarrollo normal de las funciones básicas motrices y mentales de los individuos.

Para cuantificarla mide los efectos de la desnutrición como: el retardo en el crecimiento –estatura, talla y peso–, enfermedades –anemia–, presentando diferencias entre los grupos sociales y las regiones.

## **El índice de desarrollo humano**

Mide la capacidad de las personas para vivir una vida larga y saludable, para comunicarse y participar en las actividades de la comunidad y para contar con suficientes recursos para alcanzar una vida satisfactoria. El índice fue diseñado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUDH) con el objetivo de medir el logro general de un país respecto de tres dimensiones básicas del desarrollo humano, a saber: longevidad, conocimientos y nivel decente de vida. Se mide a través de la esperanza de vida al nacer, el nivel educativo, incluyendo la tasa de alfabetización de adultos y la tasa de matriculación de la población en edad escolar y el producto por habitante y paridad de poder de compra.

Este índice permite superar el punto de vista economicista del ingreso y modifica los ingresos del desarrollo, desde el crecimiento económico hacia un mayor número de años de vida y con mejor calidad.

## **El índice Foster–Greer Thorbecke**

Cumple con varios requisitos para medir la pobreza. En primer lugar es una función continua del ingreso, es decir, supone que una reducción en el ingreso de un hogar pobre debería *ceteris paribus*, aumentar el índice de pobreza, lo cual refleja la naturaleza no discreta de la pobreza –axioma de monotocidad–. En segundo lugar, es sensible a la distribución del ingreso entre los hogares o individuos pobres, ya que una transferencia pura de ingreso de un hogar pobre a cualquier otro en mejores

condiciones debe, *ceteris paribus*, incrementar el índice de pobreza –axioma de transferencia–.

Cuanto más bajo sea su ingreso, el índice concede mayor importancia a los hogares o individuos pobres y mide la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso promedio de la población definida como pobre, expresado como porcentaje de la pobreza.

Otra cualidad de este índice es que se puede descomponer en una simple suma de índices regionales de pobreza tomando las proporciones de población como ponderadores. Lo cual indica que el índice nacional de pobreza se puede expresar como la suma de los índices de pobreza de los subespacios inmediatos.

Por último este índice al medir la pobreza a través del método de la línea de la pobreza es complementario al índice de marginación que se basa en el método de necesidades básicas insatisfechas

Ya a manera de conclusión el crecimiento de la pobreza en México está ligado principalmente a las estructuras extremadamente asimétricas de distribución del ingreso, aunque existen otros factores estructurales como la distribución desigual de los efectos de la crisis económica que a través de políticas de ajuste ortodoxas han recaído en su mayoría en los sectores más desfavorecidos, la debilidad de la política social, así como los continuos recortes al gasto social hecho por los sectores influyentes. Todo lo antes expuesto impide la aplicación de la “teoría del derrame” tan pregonada por los economistas neoliberales, consistente en que el crecimiento económico traducido en un incremento en el Producto Interno Bruto (PIB) va resolver automáticamente los problemas de pobreza y rezagos sociales.

## **ORÍGENES HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO**

Ubicado históricamente México en un suelo de riquezas naturales enormes al haber sido el virreinato más rico del Nuevo Mundo y corroborado en los escritos de Alzate y Bartolache que “proporcionan en sus periódicos abundantes documentos de la riqueza material. Hacen saber que viven en un “país en que la naturaleza se ha mostrado tan pródiga en sus

producciones”, cuenta con los frutos más variados, con una fecundidad poco común de la tierra, lo atraviesan grandes ríos y montañas; la agricultura y la minería han adquirido un desarrollo inusitado en otras naciones. Nada existe, en suma, comparable en América al esplendor de la metrópoli llamada con orgullo, y efectivamente lo era, capital del Nuevo Mundo”<sup>22</sup>. Posteriormente vendría en 1803 el viajero alemán Alexander Von Humbolt, quien rectificaría la fecundidad de la entonces Nueva España al decir “Es cierto que en muchos ramos de la agricultura han llegado a mayor grado de perfección en Caracas que en la Nueva España. ..[...].. La fertilidad del suelo es mayor en las provincias de Cumaná, Nueva Barcelona y Venezuela; es mayor a las orillas del bajo Orinoco y en la parte boreal de la Nueva Granada que en el reino de México, en el cual en las más de sus regiones son estériles, faltas de agua, y se ofrecen a la vista desnudas de vegetación”<sup>23</sup>. Aunque, reafirma las ideas de Alzate y Bartolache al decir que “Entre las colonias sujetas al dominio del Rey de España, México ocupa actualmente el primer lugar, así por sus riquezas territoriales como por lo favorable de su posición para el comercio entre Europa y Asia. No hablamos aquí sino del valor político del país, atendiendo su actual estado de civilización que es muy superior al que se observa en las demás posesiones españolas”<sup>24</sup>.

Así el estado mexicano y la sociedad a pesar de que han contado con una gran riqueza y variedad de recursos, esta última encuentra desde sus orígenes hasta hoy una estructura social heterogénea, marcada por una acentuada desigualdad entre los polos de la riqueza y la miseria. En el período virreinal la sociedad estuvo dividida racialmente por castas (Ver tabla 2), donde como Rafael Moreno apunta “Al criollo Bartolache ni siquiera le preocupa el tema indígena, llegando a escribir que las ciencias y las artes sólo pudieron suceder a la “barbarie e ignorancia de los indios””<sup>25</sup>. Para el alemán Von Humbolt en la Nueva España la casta de los blancos es la que posee grandes riquezas “las cuales por desgracia están repartidas aún con mayor desigualdad en México que en la capitania general de Caracas, en La Habana y el Perú. En Caracas los más ricos cabezas de familia tienen cosa de diez mil pesos de renta; en la isla de Cuba se encuentra quien tiene más de 30 a 35,000 pesos...[...].. En Lima hay pocos que junten arriba de 4,000 pesos de renta. No conozco en el día ninguna familia peruana que goce una renta fija y segura de 6,500 pesos. Por el contrario, en Nueva España hay sujetos que sin poseer minas ningunas, juntan una renta anual de 200,000 pesos fuertes”. En contraste con la situación de los indígenas comenta Humbolt “los indios y las castas están en la mayor humillación. El color de los indígenas, su ignorancia y más que todo su miseria, los ponen a una distancia infinita de los blancos que son los que ocupan el primer lugar en la población de la Nueva-España. Los privilegios, que al parecer conceden las leyes á los indios, les proporcionan pocos beneficios, y casi

---

<sup>22</sup> Véase MORENO, Rafael, *La filosofía de la ilustración en México y otros escritos*, México, 2000

<sup>23</sup> Véase HUMBOLT de, Alejandro, *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, 1984.

<sup>24</sup> Véase HUMBOLT de, Alejandro, en Op. Cit.

<sup>25</sup> Véase MORENO, Rafael, en Op.Cit.

puede decirse que les dañan. Hallándose reducidos al estrecho espacio de 600 varas de radio que una antigua ley señala á los pueblos indios, puede decirse que aquellos naturales no tienen propiedad individual, y están obligados a cultivar los bienes concejiles”<sup>26</sup>.

**Tabla 2: Castas de la Nueva España**

Mezcla	Resultado
1. Español con India	Mestizo
2. Mestizo con Española	Castizo
3. Castizo con Española	Español
4. Español con Negra	Mulato
5. Mulato con Española	Cuarterón
6. Cuarterón y Española	Sal atrás
7. Sal atrás con India	Chino
8. Chino con Mulata	Lobo
9. Lobo con Mulata	Gíbaro
10. Gíbaro con India	Alvarasado
11. Alvarasado con Negra	Cambujo
12. Cambujo con India	Sambaigo
13. Indio con Mulata	Calpamulato
14. Calpamulato con Sambaiga	Tente en el aire
15. Tente en el aire con Mulata	No te entiendo
16. No te entiendo con India	Ahí te estás

Fuente: Museo Nacional del Virreinato

Ante esta desigualdad existente en la Nueva España las congregaciones religiosas dedicadas a la protección y a la asistencia de los enfermos, los pobres, las viudas y los huérfanos, así como los grupos altruistas eran los encargados de socorrer a los más necesitados, estas asociaciones siguiendo a Mario Fuentes se pueden dividir en tres, a saber: las cofradías, los pósitos y los montes de piedad.

- ❖ Las cofradías: su origen se encontraba en las comunidades indígenas por la ejecución de los diversos trabajos que realizaban los macehuales, además de existir una cooperación entre familiares, compañeros de gremio o talleres y vecinos de colonias. Estas asociaciones atendían primero a los miembros del grupo y posteriormente a los familiares que dependían del cofrade miembro. Sus funciones principales eran: mantener hospitales y lugares de asistencia, ayuda económica para casos de enfermedad, vejez o muerte del padre de familia. Estas instituciones posteriormente evolucionaron a los montes píos.

<sup>26</sup> Véase HUMBOLT de, Alejandro, en Op. Cit.

- ❖ Pósitos: instituciones importadas a la Nueva España debido al éxito obtenido en la metrópoli, y consistieron en centros creados para almacenar granos, especialmente trigo y maíz, que después eran prestados a los campesinos y pequeños propietarios en épocas de escasez y sequía. También tuvieron funciones de auxiliar a los caminantes, brindándoles hospitalidad y protección en el viaje y proporcionaban pan y alimento barato a los pobres. De éstos centros derivaron las alhóndigas.
  
- ❖ Montes de piedad: tuvieron su origen en los erarios y en las cofradías gremiales, terminando por sustituir a éstas últimas y teniendo la función de socorro mutuo a través de préstamos prendarios. En un inicio, no se cobraban intereses; las limosnas que voluntariamente dejaban los pignorantes ayudaban a socorrer al desvalido y, en segundo término se usaban para la realización de la misa de los difuntos. En Nueva España el primer monte de piedad se creó en 1743 por Don Pedro Romero de Terreros (actualmente el Nacional Monte de Piedad).

Ya en el México independiente del siglo XIX algunos autores como la marquesa Calderón de la Barca en su visita a México hicieron una referencia circunstancial al problema de la desigualdad y pobreza. En su carta cuarta cuando llegó al puerto de Veracruz describió “Se perdía de vista la multitud de veracruzanos de toda edad y sexo, toda al parecer gente curiosísima que se había reunido para contemplar la llegada de Su Excelencia.- Algunos carecían de pantalones, al paso que otros, como si quisieran compensar la falta de sus compañeros, se habían puesto dos de estas prendas, los de encima partidos al lado de las pantorrillas, a la usanza mexicana [...] Algunas vestimentas estaban en su totalidad hechas de andrajos, que sólo se mantenían juntos por la mera fuerza de la cohesión; en tanto que otros tenían sólo unos cuantos agujeros, para dejar pasar el aire.- Todas estas gentes se amontonaban, se estrujaban y casi se echaban al agua unas con otras, mirándonos con rostro de intensa curiosidad”, en su carta séptima ya en la capital del país, al visitar la Catedral Metropolitana de la ciudad de México comentó “Esta mañana no se veía en el sagrado recinto sino léperos miserables, cubiertos de andrajos y frazadas, mezclados con mujeres arrebuajadas en rebozos harapientos [...] -Es tan sucio el suelo que no puede uno arrodillarse sin horror y sin tomar la determinación íntima de cambiar de traje con la mayor rapidez posible”. Finalmente en su carta octava cuando visitó la catedral de Guadalupe, también en la ciudad de México, apuntó “Grandiosamente sonaba el órgano, al desgranar sus armonías en la nave de la vieja Catedral; y el sol poniente hacía penetrar sus rayos a través de las góticas ventanas, con

luz rica y brillante.-La iglesia estaba llena de gente de la población, muy especialmente de léperos, que contaban las cuentas de su rosario y que de repente, en mitad de algún “Ave María Purísima”, se atravesaban frente a nosotros, ellos y sus harapos, con el sempiterno: “Por el amor de la Santísima Virgen”; y si esto no les daba resultado, trataban de apelar a nuestras simpatías domésticas. Los hombres mendigaban: “por la vida de la señorita”, las mujeres pidienteaban “por la vida del niño” y los niños pordioseaban “por la vida de su mamá”. Y cierta dosis de piedad, no exenta de superstición, hace que la mayor parte de la gente, las mujeres sobre todo, vayan abriendo los bolsillos...”<sup>27</sup>.

Durante esta época las instituciones y acciones de beneficencia y atención a los pobres, estuvieron en su mayoría, en manos de la iglesia católica y de algunos particulares que otorgaban su ayuda a los más necesitados. En el caso del gobierno la no intervención se ocasionó debido a la condición del erario público, además de la situación política del país. En 1843 el gobierno permitió el establecimiento de las Hermanas de la Caridad del Instituto San Vicente Paul, con el fin de darles la administración de los hospitales, hospicios y las casas de beneficencia. Se hicieron cargo de los hospitales del Divino Salvador para mujeres con afecciones mentales, de San Hipólito y San Pedro que cuidaba a sacerdotes dementes. La mayoría de estos establecimientos se sostenía de limosnas y donaciones, pero había algunos, como el del Divino Salvador, que contaban con una lotería<sup>28</sup>.

En esta etapa se da el tránsito de la caridad –considerada como una virtud privada–, a la beneficencia –entendida como un servicio público que depende de un ramo de la administración civil– con la ley de la nacionalización de los bienes del clero de 1859, el decreto de secularización de los hospitales y centros de beneficencia en 1861 y con el decreto juarista que suprimió a las órdenes religiosas en 1863. Estas disposiciones legales hicieron que los hospitales en general vivieran años de crisis y pasaran a depender enteramente del poder civil. Las autoridades trataron de disminuir la gravedad de la situación –aunque sin mucho éxito– con la creación de la Dirección General de Fondos de la Beneficencia Pública en 1861, que dependía del Ministerio de Gobernación, con el objetivo de crear un ente que se encargara de realizar, promover y sostener todas las obras de caridad, aunque apenas un año después de

---

<sup>27</sup> Véase, CALDERÓN DE LA BARCA, Frances (Marquesa), *La vida en México*, México, 1945.

<sup>28</sup> La existencia de loterías contribuyeron desde la época colonial al sostenimiento de las instituciones de beneficencia; sin embargo es hasta este período que las loterías comienzan a funcionar y articularse desde el estado. Así en 1857, Comonfort emitió un decreto para dictaminar que una porción de los fondos recaudados por las Loterías de San Carlos y de la Colegiata de Guadalupe pasaran a beneficio del Colegio de Educación Secundaria para Niños. Véase FUENTES, Mario Luis, *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*, México, 1999.

creada fue suprimida por el mismo Juárez, quedando la obra de beneficencia en manos del ayuntamiento.

Las principales instituciones de beneficencia en esta época eran: El Hospicio de Pobres fundado en 1776, La Larcialidad (o Escuela de San Antonio) fundada en 1850, La Casa para Jóvenes Delincuentes; El Hospital de San Pablo; El Hospital de San Juan de Dios; El Hospital de San Hipólito; El Hospital del Divino Salvador y La Cárcel de Belén. Posteriormente en la época del segundo imperio, Maximiliano creó El Consejo Central de Beneficencia y una Junta Protectora de las Clases Menesterosas para prestar servicios asistenciales y la emperatriz Carlota impulsó la fundación del Hospital de San Carlos dedicado a prestar atención médica a la maternidad<sup>29</sup>. Además de las funciones asistenciales como la atención a la salud, el socorro y la limosna, algunas de estas instituciones incorporaron la atención a la educación, la previsión sanitaria y otras actividades.

Durante el régimen de Porfirio Díaz a pesar del bienestar, éste “alcanzó a poquísimos y a costa del bien de las mayorías. La superioridad y riqueza de algunos se basó en la inferioridad y pobreza de otros”. Con respecto a la vida de los peones de las haciendas “llegó a ser menos intranquila en los “acasillados” y más azarosa en los “libres”. Aquellos ganaban generalmente dos reales diarios que se les pagaban valederos en las tiendas de raya; ganaban apenas lo indispensable para asegurar los frijoles y las tortillas, el calzón y la camisa de manta, los guaraches y el sombrero, más lo poco que obtenían de por vida. Los peones libres envidiaban la suerte de los acasillados porque no podían vivir tranquilos trabajando un día y otro no, corriendo de un lado para otro; si eran norteños, tratando de pasarse al otro lado, si del centro, ansiosos de conseguir jornal seguro en la hacienda o en la fábrica”. Finalmente los comuneros de las zonas indígenas que escaparon a la desamortización de sus comunidades “nacen, viven y mueren bajo el temor de Dios y de la naturaleza, al margen del progreso, pobres pero sin rey, oscilando entre la congoja cotidiana y las grandes alegrías de los días en que a los santos se les llega su fiesta. La pasarían menos mal sin la enemiga de un gobierno enemigo de la propiedad común, de los latifundistas empeñados en extender sus latifundios, de una tropa que cuando cae a sus costillas y de una leva que los convierte en tropa. Y como rara vez logran protección de la leyes acuden de cuando en cuando a los muelles; se levantan en armas; se hacen guerrilleros y algunas veces le ensucian al gran dictador su título de héroe de la paz” [...] Los esclavos del progreso capitalista no llegaron a saborear los dones porfiricos: la paz, la libertad y el bienestar<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Op. cit. en FUENTES, Mario Luis, en *Ibíd.*

<sup>30</sup> Véase EL COLEGIO DE MÉXICO, *Historia general de México*, México, 2000.

Durante el período porfirista, se dividió a la beneficencia en pública y privada, y en 1870 se fundaron la Escuela de Sordomudos y de Ciegos,<sup>31</sup> siendo impulsada esta última por el señor Ignacio Trigueros. Posteriormente la beneficencia se separó de los ayuntamientos con el decreto de 1877, creándose una junta denominada Dirección de Beneficencia Pública y de la que pasaron a depender el Consejo Superior de Salubridad y el Servicio de la Vacuna, además se modificó la operación de la Lotería Nacional, cambiándole el nombre a Lotería Nacional para la Beneficencia Pública (LNPBP) –es la primera en México que destina los fondos y recursos recaudados sólo a labores de asistencia–, también se unificaron todas las loterías existentes hasta ese momento y se prohibió la existencia de otras diferentes cuyos productos estaban también destinados a la beneficencia. En 1881 se emitió un decreto por medio del cual la LNPBP pasaba a ser una dependencia del estado y su organización quedaría a cargo de la Secretaría de Hacienda, por otro lado, en ese mismo año la Dirección de Beneficencia Pública fue suprimida, expidiéndose un nuevo reglamento que consagraba los derechos de los habitantes de la República, cuando son: 1. débiles socio-económicamente, a que el estado les preste ayuda económica y 2. el deber que la sociedad tiene de contribuir conforme a sus posibilidades a la anterior erogación, además incorporaba los establecimientos de la beneficencia a la Secretaría de Gobernación, dividiéndolos en tres categorías, a saber: hospitales, hospicios y casas de educación y corrección.

Algunos de los establecimientos de beneficencia que pasaron a manos de la Secretaría de Gobernación eran: el Hospital de San Andrés, el Hospital Juárez, el Hospital Morelos, el Hospital de la Maternidad, el Hospital de Infancia, el Hospital de Dementes, el Hospital de Mujeres Dementes, el Hospicio de Pobres, la Escuela Industrial de Huérfanos, la Escuela de Educación Correccional de Agricultura Práctica y el Consultorio Médico. Finalmente dos de los más importantes centros de asistencia creados en esta época fueron: el Hospital Concepción Biéstegui, destinado a la atención de enfermos de infecciones no contagiosas y la Casa Amiga de la Obrera, fundada por Carmen Romero Rubio –esposa de Porfirio Díaz–, donde se brindaba atención a hijos de obreras que no podían atenderlos debido a sus labores.

---

<sup>31</sup> Estas escuelas dieron inicio a la educación especial dentro de México. Véase FUENTES, Mario Luis, en *Ibíd.*

En materia de legislación en 1908 se incluyó dentro de las facultades del Congreso el legislar en materia de salubridad al reformar el artículo 72 de la constitución de 1857, creando la fracción XXI. Antes de esta modificación lo relativo a salubridad se resolvía a través de decretos y bandos presidenciales, y de los decretos y la legislación que se elaboraba en los estados de la República.

Durante la Revolución Mexicana, decae la ya de por si mermada estructura de beneficencia y el 13 de enero de 1913 Venustiano Carranza “esgrimiendo que la Lotería Nacional no podía considerarse más que como una empresa de juego de azar, sostenida, fomentada y explotada en beneficio del erario, pero con grave detrimento de la moral y de los intereses públicos”<sup>32</sup> la suprime. Empero la anulación de esta institución pudo deberse a algún hecho político, para impedir que las facciones contrarias a las carrancistas pudieran obtener recursos por este medio.

Al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, comenzó una legislación diferente en materia de salubridad y beneficencia pública, debido a que se incluyeron diferentes artículos que contribuyeron al fomento y la construcción de un aparato administrativo capaz de regular de manera sistemática la salud, la educación y la beneficencia pública y privada. Además se instituyó el Consejo General de Salubridad, que según establecía la Constitución, dependería directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de estado y sus disposiciones generales serían obligatorias en todo el país.

Ya durante el siglo XX –una vez terminada la Revolución–, autores como Alfonso Caso al referirse al problema de la desigualdad y pobreza indígena escribió “El indígena es mexicano, puesto que paga las alcabalas cuando va a vender su producto a las ciudades o a comprar los elementos que no produce; es mexicano cuando es enrolado para trabajar en las fincas de piña o de café y recibe, como anticipo de su salario, una buena dosis de alcohol que lo embrutece y envenena; es mexicano cuando cae en manos de los agentes municipales que lo llevan a la cárcel para cobrarle multas y obligarlo, a la mañana siguiente, a barrer el pueblo; y también es mexicano cuando paga indirectamente los impuestos, al comprar los productos que le venden, a precios exagerados, los comerciantes de los pueblos”.

---

<sup>32</sup> Op. cit., Véase FUENTES, Mario Luis, en *Ibid.*

“Pero si una epidemia de tifo o de viruela azota a su comunidad entonces no hay médico y medicinas mexicanas; si se trata de explotar sus tierras o sus montes, no hay técnicos mexicanos que lo ayuden; si se trata de educar a sus hijos, no hay escuelas mexicanas que lo enseñen, y si trata de salir de su comunidad para comunicarse con el resto del país, no hay caminos mexicanos que pasen por su pueblo”.

“Si, el indígena es mexicano conforme a nuestras leyes. No tiene ninguna de las ventajas que hemos dicho, pero en cambio puede consolarse sabiendo que la Constitución y las leyes del país, escritas en un idioma que no entiende, lo declaran ciudadano mexicano, “en pleno uso de sus facultades y derechos””.

“¿Será posible que no se entienda que las leyes que hablan de igualdad sólo son justas cuando se aplican a iguales? ¿Qué la máxima injusticia es declarar iguales ante la ley a quienes no lo son?”.<sup>33</sup>

Durante el período presidencial de Álvaro Obregón –1920 a 1924– se inició la mayor campaña de alfabetización conocida hasta esa época, además se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP) bajo la dirección de José Vasconcelos. Se aumentó el gasto social y con ello el presupuesto destinado a salud, creándose el Centro de Higiene Eduardo Liceaga y el Centro de Higiene Manuel Domínguez.

Con Plutarco Elías Calles en la presidencia –1924 a 1928– se llevaron a cabo acciones no sólo de beneficencia pública, sino a nivel social, como el proyecto de ley del Seguro Obrero para Accidentes y Enfermedades Profesionales, la creación del Dormitorio para Niños cuya función consistió en brindar atención y varios servicios a niños sin hogar o abandonados en la vía pública y se creó el Reglamento de la Dirección de Higiene Escolar en el Distrito Federal, donde se hablaba por primera vez de la educación especial para personas con capacidades diferentes.

---

<sup>33</sup> MARTÍNEZ, José Luis, *El ensayo mexicano moderno*, México, 1958.

En 1929 la Lotería Nacional contribuía con el total del mantenimiento de la Casa Cuna, el Hospital de Niños y Niñas, la Escuela Industrial para Jóvenes, la Escuela Nacional de Ciegos, la Escuela Nacional de Sordomudos, la Escuela Amiga de la Obrera, el Hospital General, el Hospital Juárez, el Hospital Nacional Homeopático, el Manicomio General de la Castañeda, el Asilo para Ancianos Desvalidos, los Consultorios Públicos 1, 2, 3, 4 y 5 y los Dormitorios Públicos para Adultos y para Niños, además a finales de ese mismo año se creó la Asociación para la Protección a la Infancia, que sentó las bases para la organización de un proyecto nacional asistencial a favor de los niños. Su objetivo era brindar protección y atención a los niños de escasos recursos y principalmente distribuir desayunos a los menores que recurrían a la asociación o que iban a las escuelas donde se otorgaban dichos desayunos.

Otro de los grandes avances de ese año fue reformar la fracción XXIX del artículo 123 incluyéndose un párrafo en el que se considera de utilidad pública la expedición de una Ley del Seguro Social, que incluía seguros de invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, servicios de guardería y otros.

Para 1930, “a pesar de los esfuerzos del gobierno federal para paliar los efectos de la pobreza en México, en las calles de las ciudades se hacían ver los resabios de dos décadas de conflictos militares, políticos y económicos. Los indigentes aumentaron en número, los desempleados también eran cada vez más y finalmente, las madres y los niños de escasos recursos caían en el desamparo”.

“James Wilkie afirma que a partir de la publicación de un libro de Ramón Beteta y Eyley N. Simpson, se iniciaron las denuncias sobre las condiciones y marginación existentes en la ciudad de México. La importancia de este libro consistió en que llamó la atención sobre la cantidad de “mendigos” que había en la ciudad”<sup>34</sup>.

En ese mismo año se creó la Ley de Planeación Democrática de la República Mexicana, donde se sientan las bases para realizar cualquier actividad de la beneficencia. En 1931 se publicó la Ley Federal del Trabajo, donde se plasmaron los derechos que dentro del programa revolucionario, debían darse a favor de los trabajadores y en 1933 se creó el Código Sanitario, donde destacaba la formación de Escuelas de Salubridad e Instituciones de Higiene.

---

<sup>34</sup> Véase FUENTES, Mario Luis, en *Ibíd.*

Durante la presidencia de Cárdenas se establecieron los catorce puntos (ver anexo 1) para la planificación del movimiento obrero y la forma en que se actuaría. Así en 1938 se consolidó la institucionalización para el sector agrario en la Confederación Nacional Campesina (CNC) y para el obrero en la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

Dentro de las acciones tendientes a paliar las condiciones de pobreza imperantes en el país se crearon Centros Permanentes de Atención Médica y el Departamento de Salubridad puso en marcha un programa coordinador de salud que concertaba con los estados la puesta en marcha de campañas de vacunación y erradicación de enfermedades como la viruela, la poliomielitis y la brucelosis.

Se cambió el término beneficencia por asistencia, reorientando los objetivos, métodos de atención y ayuda tradicionales, además de reconocer la obligación del estado para intervenir en materia de salud y de auxilio social. “El nuevo planteamiento establecía que no sólo debía atenderse a los más desvalidos en acciones de protección o alivio a las necesidades básicas: debían contemplarse una serie de programas que les permitiera su integración o reintegración a la vida productiva del país”<sup>35</sup>.

Finalmente entre 1936 y 1937 se crearon la Secretaría de Asistencia Pública (SAP) y el Departamento de Asuntos indígenas (DAI),<sup>36</sup> consolidándose con estas acciones el proyecto de la asistencia social en general.

La SAP reformó conceptual y estructuralmente, el papel de la asistencia y de lo asistencial, centrándose en cinco puntos principales de debilidad social en los cuales intervendría (Ver anexo 2). “Anteriormente, se consideró a la asistencia sólo en el plano del alivio de las necesidades más radicales de la población socialmente débil; sin embargo, a partir de la creación de esta secretaría, el planteamiento consistió en brindar atención preventiva, de tal forma que, disminuyera paulatinamente el número de personas menesterosas, poniendo especial atención en las madres y en los niños”<sup>37</sup>. Las actividades de la secretaría se cohesionaron a través de tres instancias, a saber: el Departamento de Terapia Social, la Dirección General de Asistencia y la Dirección General de Asistencia Infantil.

---

<sup>35</sup> Véase FUENTES, Mario Luis, en *Ibíd.*

<sup>36</sup> Tuvo dos funciones primordiales: 1. coordinar a las diversas dependencias de la administración pública que ayudaban a los grupos indígenas y 2. gestionar todo lo relativo a sus intereses.

<sup>37</sup> Véase FUENTES, Mario Luis, en *Ibíd.*

Para el período de la década del cuarenta la intención del gobierno era dirigir a la nación hacia una consolidación efectiva de la paz social, el sustento del sistema de sustitución de importaciones y la consolidación del proceso de industrialización y desarrollo tecnológico. En 1940 se reorganizó Nacional Financiera (NAFIN) para convertirla en la principal institución promotora del desarrollo industrial.

En 1946 se inició la fase más fuerte de la primera etapa del modelo de sustitución de importaciones, extendiéndose hasta 1959–1960, con el objetivo de realizar el despegue económico que permitiera a México la inserción en el bloque del primer mundo. En esta primera etapa se tuvo tres características, a saber:

- ❖ La preponderancia y el fomento a la empresa privada, tanto nacional como extranjera.
- ❖ Desacelerar la creación de empresas productivas, cambiando esta tendencia por la adopción de empresas privadas ya existentes y que, por distintas circunstancias llegaban a ser insolventes.
- ❖ Estas políticas fueron acompañadas del intento de crear un mercado de consumo interior

En la segunda etapa del modelo de sustitución, éste buscó seguir con la industrialización, además de estabilizar los precios en la economía, conociéndose esta época como el “milagro mexicano”. La intervención del estado se dio a través de los siguientes instrumentos:

- ❖ El sistema financiero.
- ❖ El sistema monetario.
- ❖ El sistema fiscal.
- ❖ Infraestructura y un gasto social creciente en materias como educación, salud, trabajo, previsión social y alimentación.

Empero el hecho de que existiera estabilidad económica no significó una condición de bienestar generalizada ni erradicó la pobreza. El campo era uno de los sectores más desatendidos, debido a que el modelo apostó por el desarrollo industrial y por la consolidación de un sector urbano, sin existir políticas compensatorias tendientes a equilibrar la situación del campo con respecto a la ciudad. Las condiciones de vida de

los indígenas y campesinos desembocaron en movimientos guerrilleros, siendo los más conocidos los dirigidos por Genaro Vázquez y Lucio Cabañas.

Como ejemplo de la situación de los campesinos Oscar Lewis narra la vida de los Martínez, una familia del campo. Con respecto a su casa describió “En el barrio de San José, punto medio entre lo alto y lo bajo del pueblo se alzaba la casa de Pedro Martínez, casi escondida por las ramas colgantes de los ciruelos nativos. La casa de teja roja, como todas las de San José, el más pobre de los ocho barrios, constaba de un cuarto sin ventanas, además de una endeble cocina de carrizos [...] Ya sola Macrina dobló las cobijas de las dos camas, tomó la escoba de varas y comenzó a barrer el piso de tierra. [...] Amontonó en seguida los huacales de ciruelas que servían de cama a Ricardo, quien durante algún tiempo disfrutó del catre de Felipe, pero como Felipe discutía por su cama cada vez que Ricardo se acostaba, éste terminó por acomodar ocho huacales de ciruelas (dos a lo ancho y cuatro a lo largo) para hacerse su propio lecho. [...] Las paredes de adobe, cubiertas aquí y allá con viejos periódicos, estampas religiosas y calendarios, tenían salientes de clavos que se utilizaban para colgar sombreros o ropas extras. El cuarto contaba con muy pocos muebles y no tomaba mucho tiempo el limpiarlo. [...] Macrina alineó contra la pared siete bancos y dos sillas que su padre compró en años pasados. Antes la familia utilizaba los huacales como sillas”. Al mencionar lo que comía esta familia contó “De rodillas ante el tecuil<sup>38</sup> removié las cenizas del fuego de la noche pasada avivando la brazas con el soplador. No quería utilizar los cerillos, pues una caja de cinco centavos era un lujo que debía evitarse [...] Esperanza llenó el jarro con agua y puso la canela a hervir. Había que tortear más de cien tortillas: veinticinco para cada quien [...] y diez más para el perro de Pedro”. Finalmente, con respecto al vestido del padre describió “Pedro era chaparro, de cuerpo rechoncho. Mientras vestía su camisa sucia y parchada cortada en casa, y el amplio calzón blanco destacaba la comba de su vientre voluminoso. Metió los renegridos y callosos pies en los pesados huaraches, hechos de una vieja llanta. Un bigote ralo y sin cortar cubría su labio superior y, casi siempre, llevaba la cara sin rasurar. Los sábados cuando se bañaba y se ponía ropas limpias o durante los días que iba al pueblo o a la ciudad de México, usaba unos pantalones oscuros que le hacían verse más elegante. Generalmente traía un sombrero de palma inclinado sobre los ojos que le daba un aspecto bastante engallado para un hombre de cincuenta y nueve años”<sup>39</sup>.

Así las contradicciones sociales se manifestaron en la vida cotidiana. El auge del desarrollo iluminaba las calles de las grandes y medianas ciudades, mientras que ahí mismo –y en el campo sobe todo– existían los cinturones de miseria, las ciudades perdidas, el rezago y la marginación.

---

<sup>38</sup> *Tecuil*, piedras acomodadas para hacer fuego con leña y colocar encima el recipiente de los alimentos.

<sup>39</sup> LEWIS, Oscar, *ANTROPOLOGÍA DE LA POBREZA*. Cinco familias, México, 1961.

En este período de tiempo es cuando surgieron algunas bases para la concepción moderna de la asistencia social, que avanzó para institucionalizarse de manera acelerada desde 1958 y hasta 1976, además el estado mexicano cambia su papel y aceptó bajo nuevas modalidades, el derecho a la atención asistencial de las personas en circunstancias de vulnerabilidad.

Se transformó el Departamento del Trabajo en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), en 1941, la Secretaría de la Asistencia Pública era reorganizada de forma tal que a la Dirección General del Patrimonio de la Beneficencia Pública se le facultó para planear y diseñar de manera íntegra el presupuesto de egresos de esa secretaría. Ese mismo año se reformó el Nacional Monte de Piedad para mejorar la calidad de sus servicios, también se inauguró el Comedor Familiar No. 1.

En 1942, la Comisión Nacional de Alimentación inició un proyecto para crear un Instituto Nacional encargado de la atención nutricional de los niños y madres, culminado el proyecto en 1944 con la inauguración de Instituto Nacional de Nutriología, además se promulgó la nueva Ley del Seguro Social, que comenzó a regir a partir de 1944 y con la que surgió el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En 1943, abrió sus puertas la Escuela Amiga de la Obrera No. 3 y se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública (SSAP) –de la fusión de la SAP y el Departamento de Salubridad– que contó con cuatro direcciones generales, a saber: la Dirección de Salubridad, la de Asistencia Médica, la de Asistencia Social y la de Rehabilitación.

No obstante todos estos cambios, las formas de distribución de la riqueza no permitían a quienes estaban fuera de las estructuras de seguridad social satisfacer sus necesidades, ni resolver las posibles contingencias provocadas por los accidentes, la desocupación, la muerte del responsable del sustento familiar, etc.

Considerando a la población que quedaba fuera de la seguridad social, el gobierno asumió administrar y manejar recursos para atender a la población abierta y para quienes vivían en condiciones de pobreza y circunstancias de vulnerabilidad social.

Así la SSAP retomó y reforzó el sentido de asistencia social, brindándoles atención a todas aquellas personas que no formaban parte de las estructuras y programas de la

seguridad social cuya institución rectora era el IMSS y en 1947 implementó el programa de reparto de desayunos escolares.

En 1952 se creó la Oficina Nacional de Niños con el objetivo central de aliviar y atender de forma especializada la salubridad y la asistencia materno–infantil. Así mismo se impulsaron los programas de guarderías, de subsidios familiares y el de educación de los padres, pues en esta época se creía que el país podría alcanzar un desarrollo sostenido a partir del fortalecimiento de los vínculos familiares. Las campañas se dirigieron a estimular el cuidado físico del menor, un desarrollo psíquico “normal”, la detección temprana de conductas “anormales” y en síntesis promover su sano crecimiento y desarrollo integral.

A pesar de estas acciones, el problema de la indigencia infantil no desapareció; de hecho se observó que la indigencia, la soledad y el abandono tendían a generar desequilibrios y problemas sociales como: delincuencia infantil, abuso sexual a menores, maltrato físico, desnutrición y analfabetismo, llevando a la exclusión social que impedían a las personas lograr condiciones de vida digna y simultáneamente limitaban los posibles efectos de los programas de integración y desarrollo social.

En 1955 se creó el Banco Nacional Agropecuario –que después se convertiría en el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)– cuyo objetivo era “llevar a cabo, “en el menor tiempo posible”, la descentralización del crédito agropecuario a través de instituciones regionales autónomas. Se trataba originalmente de un banco de “segundo piso”, esto es, una institución que no trataría en forma directa más que con los bancos que operaban en el sector rural; el nuevo banco, además, supervisaría estrechamente la aplicación y resultados económicos de los créditos autorizados”<sup>40</sup>.

Posteriormente en 1960 se creó el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con el objetivo de otorgar prestaciones relativas a la salud, prestaciones sociales, culturales y económicas, y extendiendo estos beneficios a los familiares de los trabajadores y pensionistas. En 1961 se creó Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) –que después se convertiría en 1977 en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) – y los Institutos Regionales de

---

<sup>40</sup> Véase la página de internet de BANRURAL <http://www.banrural.gob.mx/>

Protección a la Infancia (IRPI) con el objetivo de que el Estado mexicano protegiera a la niñez movilizándolo para ello todos los medios que tuviera para fomentar la familia mexicana, en especial la de más escasos recursos. Además se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) como un órgano paraestatal su objetivo era la regulación del mercado de productos básicos a través de la administración de la relación entre productores y consumidores, eliminando los altos costos y las ineficiencias generadas por los intermediarios.

En 1968 se creó la Institución Mexicana de Atención a la Niñez (IMAN) con el compromiso de organizar y dirigir programas asistenciales en beneficio del menor en condiciones de abandono, además de crear y atender casas cunas de menores de cuatro años de edad, cuya situación fuese el abandono.

Durante 1972 se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) donde se otorgaron “88 mil créditos para un igual número de viviendas, cuya construcción requirió desde la selección y adquisición de los terrenos, los estudios preliminares; los diseños urbanos y de vivienda; la búsqueda y selección de constructores; y la presupuestación, ejecución y supervisión de las obras”<sup>41</sup>.

En 1983 y 1984, de acuerdo a la Encuesta del Ingreso de los Hogares “realizada por el INEGI, el estrato más rico de la población –uno y medio millones de hogares- concentraba un ingreso que duplica al de los cuatro estratos más pobres del país y que representa a cerca de 6 millones de hogares. Es más, ni acumulando los ingresos de la mitad de los hogares mexicanos se logra igualar la riqueza del estrato más rico del país. Este último concentra el 33.5 por ciento de la riqueza nacional. [...] Es más si los más afortunados cedieran sólo el 10 por ciento de sus ingresos, casi se podría duplicar el de los dos estratos más empobrecidos”<sup>42</sup>.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, en 1983 se creó el Plan Nacional de Desarrollo 1983–1988 (PND) donde se trazaron los rasgos que tomaría la administración a lo largo del sexenio. Con respecto a la política social el PND estableció la necesidad de crear una sociedad igualitaria como producto de la Revolución. Anteriormente como candidato presidencial Miguel de la Madrid ya había fijado las siete tesis rectoras como objetivo de la Revolución para establecer una

---

<sup>41</sup> Véase la página de internet del INFONAVIT <http://www.infonavit.gob.mx/>

<sup>42</sup> Véase VIDAL BONIFAZ, Francisco Javier, en *Ibíd.*

sociedad igualitaria como “la nueva forma de vida común que debemos de crear los mexicanos para que, sin distinciones, todos podamos disfrutar de las mismas oportunidades para nuestro desenvolvimiento personal”<sup>43</sup>. En materia de atención y combate a la marginación y pobreza, se establecieron los lineamientos para atender a las familias de más bajos ingresos concentradas en zonas rurales, –donde la producción no es suficiente en ocasiones para satisfacer las necesidades básicas– a través de:

- ❖ Dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra y los derechos agrarios.
- ❖ Contrarrestar los problemas de eficiencia del minifundio.
- ❖ Dar prioridad a los programas de bienestar social que brinda el estado a las zonas más rezagadas.
- ❖ Fortalecer los programas de salud en beneficio de los marginados.

Así mismo en materia de nutrición el PND estableció básicamente el impulso a la modernización de la planta productiva de alimentos básicos y de apoyo y subsidios para el abaratamiento de los productos de alto nivel proteínico.

Dentro del PND era la primera vez que la asistencia social se insertaba con dimensiones nacionales, ésta se enmarcó dentro del Programa Nacional de Salud tendiendo dentro de sus objetivos y estrategias de trabajo el diseñar estrategias para mejorar las condiciones sanitarias del país y sobre todo, para extender y mejorar los servicios en las zonas marginadas y en las capas de la población más necesitadas.

Los lineamientos de estrategia del Sector Salud se dividieron en cinco áreas, a saber:

- ❖ Acciones preventivas.
- ❖ Reorganización y modernización de los servicios.
- ❖ Consolidación del sistema.
- ❖ Reorganización de la asistencia social.

---

<sup>43</sup> Op. Cit. en FUENTES, Mario Luis, en *Ibíd.*

❖ Formación, capacitación e integración.

Con lo anterior se establecieron las líneas generales de acción del DIF para atender a quienes la marginación social había colocado en situación crítica. Planteó la posibilidad de crear células básicas de acción para llegar de una manera eficaz a las zonas marginadas, diseñando el programa de los Comités de Desarrollo Comunitario que serviría como enlace y contacto directo con la población, con la ventaja de que los trabajadores de estos programas, al ser habitantes de las comunidades y colonias, tendrían mayor facilidad de acceso a las familias y personas marginadas.

Algunas de las instituciones que apoyaban al DIF eran: la SEP, la STPS, el Departamento del Distrito Federal, el Instituto Nacional Indigenista (INI), el Secretario Técnico del Gabinete de Salud, la Junta de Asistencia Privada y la Administración del Patronato de la Beneficencia Pública.

Los principales programas en materia asistencial llevados a cabo por el DIF en esos años tenían como punto de referencia el problema nutricional del país y eran: el Programa de Asistencia Social Alimentaria, el Programa Social a Desamparados, el Programa de Asistencia Educacional, el Programa de Rehabilitación, el Programa Cívico, Artístico, Cultural y Deportivo y el Programa de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos e Investigación. Por lo que en este período el DIF significó para el país “el instrumento del gobierno de la República encargado de aplicar sus programas de asistencia social dirigidos a fortalecer la organización familiar, a participar en el desarrollo de la comunidad, a fomentar la educación para la integración social, a impulsar el sano crecimiento físico y mental de la niñez y proteger los derechos de los menores, ancianos y minusválidos sin recursos”<sup>44</sup>.

A partir del diseño del PND, se planteó una organización institucional distinta que dio origen al Sector Salud, el cual se integró con la Secretaría de Salud y funciones, programas y servicios de salud IMSS–ISSSTE. En 1984 se estableció el subrector de institutos nacionales de salud, dependientes de la Secretaría de Salud y cuyas actividades estarían reguladas por la Dirección General de Coordinación Sectorial.

Se adicionó el artículo 4<sup>o</sup> de la Constitución en materia de salubridad porque “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso

---

<sup>44</sup> Op. Cit. en FUENTES, Mario Luis, en *Ibid.*

de los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme lo dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”<sup>45</sup> y a partir de eso se creó la Ley General de Salud publicada en 1984, que tenía como uno de sus objetivos establecer que el derecho a la salud tenía como finalidad garantizar el disfrute de los servicios de salud y asistencia social que puedan satisfacer eficazmente las necesidades de la población.

Con base en la Ley General de Salud y en la formación del Sistema Nacional de Salud (SNS) se buscó reglamentar las acciones asistenciales, debido a que definidos sus contenidos e identificada su población objetivo era necesario un cuerpo jurídico que explicitará las funciones del DIF. El 9 de enero de 1986 se promulgó la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social donde se subrayaba la constitucionalidad del derecho plasmado en el artículo 4º constitucional, dándose también un reconocimiento legal y prioridad por parte del estado a las tareas asistenciales. Ya al final del sexenio se emitió el Reglamento para la Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional Contra las Adicciones, que tenía como objetivo investigar y proponer medidas de combate al alcoholismo, al abuso en el consumo de bebidas etílicas, recomendar medidas sobre el control de la publicidad relativa a ese tipo de bebidas, tabaco y fármacos.

En 1987 se creó la Ley de Salud para el Distrito Federal, que establecía la creación de un sistema de salud local para el Distrito. En relación con la asistencia social, una de las atribuciones del Sistema de Salud del Distrito Federal era contribuir en la prestación de servicios asistenciales y dar impulso al desarrollo de la familia.

Finalmente de acuerdo con Mario Luis Fuentes, este período constituyó una fase expansiva de la asistencia social, no tanto por los recursos destinados a la materia, sino por asumir la necesidad de especializar y de limitar los servicios asistenciales en el país, aunque “el resultado de las políticas gubernamentales no alivió la pobreza ni redujo la marginación debido a la necesidad de transformar la economía, a los compromisos de deuda del país, al rezago acumulado en diferentes materias propias del desarrollo social y a las consecuencias sociales de la situación de la crisis. No obstante quedó un precedente para las cuestiones de la administración,

---

<sup>45</sup> Véase la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la página de internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>

planificación y proyección de la política social, resultando de ahí puntos específicos para las acciones de asistencia social”<sup>46</sup>.

Durante el sexenio de Carlos Salinas, las políticas en torno a la asistencia social tuvieron como base el Plan Nacional de Desarrollo 1989–1994, como el eje de la planeación, elaboración de los programas y proyectos gubernamentales, así como de la modernización del país. Bajo la concepción de que el mundo se encontraba en un proceso de innovación tecnológica, desarrollo industrial e integración económica se trazó una visión técnico–estratégica en la toma de decisiones, la racionalidad de la gestión gubernamental y en una dinámica caracterizada por el pragmatismo y la eficacia. El PND fijó como líneas estratégicas de acción el mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud y descentralizar y consolidar los servicios de salud. Para ello se diseñaron tres acuerdos bases sobre los cuales giraría la modernización.

En materia de desarrollo social y políticas asistenciales dentro del PND, éstas se enmarcaron dentro del **Acuerdo para elevar productivamente el nivel de vida de la población**, donde se definieron líneas estratégicas orientadas a la recuperación y estabilidad económica, a la creación de empleos y al mejoramiento de los salarios de los trabajadores. El objetivo del acuerdo era otorgar e impulsar la protección a las personas, mejorando los servicios de salud y ofreciendo la infraestructura necesaria para que, en las zonas urbanas y rurales, se dispongan de instalaciones que brinden servicios permanentes con el nivel que exigen las normas y los acuerdos internacionales en materia de salud.

En el punto 6.2 del PND, el acuerdo consideró la atención prioritaria de las demandas de bienestar social, bajo la premisa de que el crecimiento económico no garantizaría el mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías; por lo que el gobierno federal orientaría el gasto social en dos niveles, a saber: 1. mitigar los efectos de las crisis pasadas y 2. acrecentar la capacidad de desarrollo de la población. Así mismo se establecieron las líneas de política para: a) asignar prioridad al gasto social conectándolo con los distintos niveles de gobierno y b) dar prioridad a la atención de las necesidades básicas de la población.

---

<sup>46</sup> Véase FUENTES, Mario Luis, en *Ibíd.*

En el punto 6.2.3 del PND, el acuerdo abordó el tema de Salud, Asistencia y Seguridad Social, ratificando por ley, que las tareas asistenciales del gobierno debían insertarse dentro del Sector Salud. La salud incluía no sólo la ausencia de enfermedad, sino un estado de completo bienestar físico y mental, en un contexto ecológico y social propicio para su sustento y desarrollo.

Al iniciar el sexenio las autoridades del DIF buscaron crear estrategias para concretar las políticas y los programas de atención a la población socialmente vulnerable en congruencia con los acuerdos del PND. Se emprendió una reestructuración por la cual se redujeron de diez a cinco, los programas que operaba el sistema, quedando de la siguiente forma:

1. Programa de Atención y Mejoramiento Nutricional: tuvo como finalidad brindar apoyo a los sectores de la población marginada, proporcionando apoyos directos como desayunos y despensas familiares con base en el Censo Nacional de Talla.
2. Programa de Promoción del Desarrollo Familiar y Comunitario: su objetivo principal era el elevar la calidad de vida de las familias mexicanas y de sus comunidades fomentando la participación en programas de asistencia social.
3. Programa de Protección y Asistencia a Población en Desamparo: Tuvo como finalidad brindar servicios asistenciales a través de la atención de menores en estado de abandono, desamparo, incapacitados, marginados, indigentes y personas que por su extrema ignorancia, requerían de este tipo de servicios para propiciar su integración a la sociedad, así como prestar permanentemente servicios de asistencia jurídica y normar su aplicación en instituciones de asistencia social.
4. Programa Asistencia a Minusválidos: tuvo como objetivo proporcionar servicios de rehabilitación no hospitalaria a personas minusválidas que, por circunstancias económicas o de marginación, son sujetos de los servicios de asistencia social, con el propósito de facilitar la integración a su familia y a la sociedad.

5. Programa de Apoyo Administrativo: consistió en desarrollar acciones para planear, gestionar y conducir las actividades administrativas de la institución.

Distintas herramientas se desprendieron del PND y destacaron en apoyo a las tareas del DIF como eran: el Programa Nacional de Salud, el Programa Nacional de Solidaridad, el Programa Nacional de Alimentación y el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública.

El Programa Nacional de Alimentación resultó básico al constituirse en un eje para mejorar el nivel de vida de la población, particularmente donde los problemas nutricionales son más sentidos.

Con respecto al Programa Nacional de Solidaridad, de acuerdo con el gobierno los Sentimientos de la Nación de Morelos lo inspiraron pues “en ellos se expresa el principio de soberanía y representación popular inherentes a la democracia; la reforma del gobierno y la importancia del régimen de derecho para consolidar institucionalmente las acciones en favor del bienestar social”<sup>47</sup>.

El 24 de enero de 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se creó el Consejo Nacional de Vacunación. Este decreto tuvo como finalidad crear un organismo que promoviera y coordinara los servicios de las instituciones de atención a la salud del país, con incidencia en materia de control y eliminación de enfermedades transmisibles, que se evitan mediante la vacunación.

El 25 de enero de ese mismo año, se promulgó el decreto de la Convención Sobre los Derechos del Niño, ratificando los acuerdos de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño. La Convención se compone de tres partes. En la primera se asentó que se consideran como niños a los seres humanos menores de dieciocho años, salvo que, por mandato de alguna ley, hayan alcanzado la mayoría de edad. La segunda y tercera parte de la Convención plantearon las diferentes acciones que los estados se comprometen a poner en práctica para dar atención especial a la niñez y la entrada en vigor de los acuerdos de la Convención.

---

<sup>47</sup> Véase *La planeación del desarrollo en la década de los noventa. Antología de la planeación en México*, Tomo 22, México, 1992.

Finalmente, la política social en este período, de acuerdo con la gobierno estuvo inspirada en la Revolución Mexicana porque “estableció un orden jurídico e institucional en el que se armonizaron las garantías individuales con los derechos sociales. Por ello en la obra de gobierno es necesario que esté vivo y actuante el espíritu de justicia social que lo forjó.”<sup>48</sup>

## FUNDAMENTO IDEOLÓGICO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

Para muchos el PRONASOL se nutrió “a nivel operativo, entre otras corrientes, de algunos elementos de la filosofía de Mao Tse Tung (aunque también se habló –equivocadamente- de que seguía las recetas del Banco Mundial)”<sup>49</sup>. Otros como el gobernador de Aguascalientes en ese entonces, Otto Granados, decía que se apoyaba en los principios originales de la Revolución Mexicana –para distinguirlos de la recreación historiográfica y la oficial de la Revolución–. Lo cierto es que el gobierno mexicano fundamentó ideológicamente el PRONASOL en lo que se llamaron el liberalismo social, que tenía como objetivos primordiales **la soberanía, la democracia y la justicia social**. En una entrevista el mismo Salinas de Gortari asumió “si somos pragmáticos, pero tenemos valores, tenemos principios, tenemos una filosofía en la vida que es la de servir a la gente, la de predicar con el trabajo, la de abrazar la libertad y la justicia, nosotros en México le llamamos liberalismo social”<sup>50</sup>.

Durante la administración de Salinas de Gortari se consideró necesario esclarecer el origen del liberalismo social<sup>51</sup> en la historia de México y su lugar en el debate internacional. Para ese fin en 1993 Luis Donaldo Colosio organizó un seminario sobre el tema **libertad y justicia en las sociedades modernas**, donde especialistas vincularon ese liberalismo social a la historia del país, encontrándole sus raíces en el liberalismo mexicano del siglo XIX y XX “como una manifestación de problemas inmediatos; con una visión revolucionaria; como una convicción; como una doctrina; finalmente y en nuestro tiempo como un ideario y programa”<sup>52</sup>.

A través de la historia de México puede decirse que buena parte de las ideas liberales circularon durante el período anterior a la independencia en lo que Rafael Moreno llamó la ilustración mexicana y se esparcieron como aroma ideológico, las cuales

---

<sup>48</sup> Véase en *Ibíd.*

<sup>49</sup> Véase JUÁREZ, Víctor Manuel, “Pronasol: Salida a la Presión Social y a la Inconformidad Política, en *Época*, No 113, 2 de agosto de 1993.

<sup>50</sup> Véase el video *Carlos Salinas de Gortari: el hombre que quiso ser rey*, México, 1998.

<sup>51</sup> La acuñación del término liberalismo social se le dio a mediados del siglo XX por el político mexicano Jesús Reyes Heróles, quien en su obra nos dice que ese liberalismo sui generis del siglo XIX buscaba conjugar la libertad con la justicia social. Véase REYES HERÓLES, Jesús, *El liberalismo mexicano III. Integración de las ideas*, México, 1974.

<sup>52</sup> Véase SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México un paso difícil a la modernidad*, México, 2002.

ayudaron a romper el vínculo colonial. El liberalismo nace con la nación mexicana y ésta surge con él. En esa evolución histórica el liberalismo mexicano se transformó a diferencia del liberalismo europeo<sup>53</sup> separando los principios espirituales y políticos<sup>54</sup> de los principios económicos<sup>55</sup> y sociales, debido a que “Sus luchas tuvieron siempre bases populares, agrarias; la demanda de igual consideración de todos sus habitantes; el rechazo de los monopolios, la secularización de la sociedad y la supremacía del poder civil; la propuesta federal detrás de las regiones y sobre todo la convicción nacional frente a la amenaza de las pretensiones extranjeras”<sup>56</sup>. En la parte económica con relación al libremercado “Juan Bautista Say aconseja la supresión gradual de las prohibiciones y contradice a Smith, en cuanto reconoce la conveniencia de que los gobiernos auxilien la producción y considera que los principios clásicos no son aplicables en condiciones distintas a las que privan en Inglaterra cuando la teoría apareció”<sup>57</sup>. Por eso Vicente Guerrero desde la presidencia postula “la ampliación de la industria agrícola y manufacturera y señala que “la aplicación bastarda de principios económicos liberales” y la extensión dada al comercio extranjero agravaron o produjeron la crisis mexicana”<sup>58</sup>. De acuerdo con Reyes Heróles, el liberalismo mexicano y por ende el liberalismo social tuvo dos influencias doctrinarias. Por un lado una estrictamente liberal y por otro, socialista. A su vez esta influencia liberal se dividió en dos partes. Una clásica donde los orígenes de la sociedad civil tienen que ver con la propiedad privada que es anterior al pacto social y por ende este último debe detenerse ante este derecho. La segunda donde se retoma a Jean Jaques Rousseau quien vio los derechos naturales surgiendo del contrato social y por consiguiente, sujetos a la sociedad y susceptibles de regulación social.

En el seminario se precisaron cinco formas a través de la historia en las que el liberalismo social se expresó en el país, coincidiendo cada una de estas expresiones del liberalismo con alguna de las grandes transformaciones mundiales de la era moderna. La primera expresión de éste se dio en la década de 1830 a 1840 con los jacobinos mexicanos y las pugnas entre “las relaciones Estado-Iglesia, las formas de

---

<sup>53</sup> En Europa el liberalismo surge como una respuesta de la burguesía industrial a las monarquías absolutas y se caracterizó de acuerdo con Jaime Bautista por tener relación con la libertad individual y la limitación de las funciones del estado, pero al poner en práctica estos derechos, resulta que el liberalismo se mostró más eficaz e ingenioso para ejercitarlos en defensa de la propiedad, y no para proteger y amparar bajo su beneficio al que poseía nada más para vender su fuerza de trabajo. Incluso la burguesía industrial deseaba la libertad de empresa pero a condición de que el estado estrangulase a las fuerzas sociales que le eran antagónicas y elevase las barreras arancelarias lo más alto posible. Véase BAUTISTA ROMERO, Jaime, “México: ¿liberalismo social o neoliberalismo?” en Problemas del Desarrollo, Vol. 26, No. 103, Octubre- Diciembre de 1995.

<sup>54</sup> Este liberalismo se caracterizó por la igualdad ante la ley, antiautoritarismo, antidogmatismo y descentralización, defiende la división de poderes, la vigencia de la democracia formal y representativa, el juego de los partidos políticos, la tolerancia y el pluralismo, así como la presencia de una opinión pública atenta y vigilante a lo que el estado realiza.

<sup>55</sup> Este liberalismo se caracterizó por la libertad absoluta del mercado, ausencia de restricciones institucionales y la inexistencia de monopolios que como resultado darían una sociedad más justa.

<sup>56</sup> Véase SALINAS DE GORTARI, Carlos, “El liberalismo social: Nuestro camino”, en SALINAS DE GORTARI, Carlos y otros, *El liberalismo social I*, México, 1992.

<sup>57</sup> Véase REYES HERÓLES, Jesús, en *Ibid.*

<sup>58</sup> Véase en *Ibid.*

organización política y las expresiones nacionalistas o intervencionistas de intelectuales, de militares y de políticos”<sup>59</sup>. De acuerdo con Salinas de Gortari los postulados de este primer liberalismo fueron sintetizados en la Constitución de 1857 en los artículos 4<sup>o</sup> donde “Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria ó trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, ó por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad” y 5<sup>o</sup> donde “Nadie puede ser obligado á prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningun contrato que tenga por objeto la pérdida ó el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, ó de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción ó destierro,”<sup>60</sup> siendo uno de sus más grandes defensores Ponciano Arriaga.

Los grandes temas hasta ese momento del siglo XIX mexicano eran el control del poder más que la participación en él y la grandeza de la patria a través de la ciencia, la industria y el trabajo, pero nunca la devoción. Empero ya en 1880 los liberales terminan postulando la “cuestión social” como asunto de estado y con ésto provocaron la primera gran confusión entre lo estatal y lo social.

De ese siglo el gobierno tomó como ejemplo a la figura de Benito Juárez, quien simbolizó **la República** por su pasión a la soberanía, la propuesta de cambio y su tenacidad.

La segunda etapa del liberalismo social se inicio entre 1900 y 1910 con el acontecimiento armado más importante de la historia contemporánea de México: La Revolución Mexicana. En esta época el liberalismo inicialmente combinó dos proyectos: el primero alrededor de la propuesta liberal de Ponciano Arriaga, que en San Luis Potosí y a través del Partido Liberal planteó la reforma agraria, libertad, igualdad, fraternidad y democracia. El segundo que giró en torno a Ricardo Flores Magón y su Partido Liberal Mexicano que planteó el anarquismo comunista, sustentado en la vida moderna del republicanismo democrático, que proponía la libertad individual en organizaciones voluntarias de iguales.

Finalmente la Constitución recogió la propuesta de igualdad y libertad para comprometerla con lo social y plasmarla el Congreso Constituyente en Querétaro en 1917. La nueva carta magna del país dotó a los gobiernos posrevolucionarios de “la

---

<sup>59</sup> Véase VALADÉS, Diego, “Historia del liberalismo social mexicano: del siglo XIX al Constituyente de Querétaro”, en SALINAS DE GORTARI, Carlos y otros, *El liberalismo social I*, México, 1992.

<sup>60</sup> Véase TENA RAMÍREZ, Felipe, en *Ibíd.*

conducción del desarrollo y de los recursos de la nación; hizo los reclamos de la Revolución por la tierra, el trabajo y la educación un programa de futuro.”<sup>61</sup>

De la Revolución Mexicana el gobierno rescató a Emiliano Zapata –a quien más admira Salinas–, quien simbolizó **la justicia** por la lucha para lograr que la iniciativa y reivindicaciones se dejaran en la organización popular, en los pueblos y en las comunidades. Planteaba que serían éstas las que diseñarían y ejecutarían las decisiones en su beneficio, luchaba por los valores comunitarios y sociales y transmitía por generaciones valores sencillos y profundos como eran el respeto a la familia, la responsabilidad comunitaria y el compromiso con la soberanía de la nación.

Juntas las figuras de Juárez y Zapata simbolizaron **la nación y el pueblo**.

La tercera etapa del liberalismo ha sido ubicada en la década de los treinta. Su figura principal fue Francisco J. Mújica, un miembro del gabinete del presidente Lázaro Cárdenas y un luchador social. Para Mújica la función del estado era la de promover la organización de grandes corporaciones del trabajo y capital. Para esto, planteó una sociedad de comunidades formadas por ciudadanos libres, educados, productivos, congregados para vivir en paz, con divinidad y armonía y en órganos institucionalizados a través del estado. Esta época era la del cambio de nombre del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) al Partido Nacional Revolucionario (PNR), de la nacionalización de la industria petrolera –el 18 de marzo de 1938–, la del nacimiento de Petróleos Mexicanos (PEMEX), del apoyo popular al gobierno, de movilizaciones proletarias frente a patrones y autoridades y la del surgimiento de la familia revolucionaria como árbitro único de la vida política, económica y social del país.

La cuarta etapa del liberalismo social mexicano se dio en la década de los cincuenta, encabezada por Jesús Reyes Heróles con la publicación de su obra *el liberalismo mexicano*, publicada por primera vez en 1957 donde se expresaba como una doctrina para la acción del estado en la sociedad. Esa doctrina postuló la responsabilidad del estado en la solución de los problemas sociales, además de que el estado promoviera el equilibrio entre los distintos sectores sociales a través de la conciliación obligatoria.

---

<sup>61</sup> Véase SALINAS DE GORTARI, Carlos, “El liberalismo social: Nuestro camino”, en SALINAS DE GORTARI, Carlos y otros, *El liberalismo social I*, México, 1992.

Así en el horizonte político de la historia de México habían evolucionado tres personajes que tenían acomodo en las instituciones: primero, la persona, luego el individuo y, por último, el ciudadano. Con la irrupción de este último comienza a surgir un liberalismo avanzado que el gobierno ha dado en llamar “liberalismo para la democracia”, por que no se cifra en las prerrogativas del individuo, si no en las potestades del conjunto.

Finalmente Salinas de Gortari “La mañana del miércoles 4 de marzo de 1992 asistí a un acto político para conmemorar el LXIII aniversario de la fundación del PRI... En una amplia exposición propuse al liberalismo social como la vía para promover las transformaciones sociales en el país”<sup>62</sup>. Planteó una modernización nacionalista, democrática y popular. “Será una modernización nacionalista, porque reafirma los valores fundamentales que nos dan identidad como mexicanos; porque abre una nueva etapa al proyecto de la Revolución, porque tiene el propósito explícito de asegurar nuestra soberanía e independencia y la defensa de nuestros intereses nacionales. Será democrática, porque la llevaremos a cabo de manera concertada, mediante la participación corresponsable de los ciudadanos, grupos, organizaciones, partidos y sectores;...y será una modernización popular, porque tendrá un claro sentido social: elevar el bienestar de nuestros compatriotas.”<sup>63</sup>

Con el objetivo de alcanzar estas reformas el gobierno insistió en precisar la diferencia entre estado y sociedad y establecer con claridad cómo fortalecer los principios de soberanía, justicia, libertad y democracia del liberalismo social mexicano y diferenciarlo de las propuestas ideológicas del estatismo absorbente –que no terminaba de declinar– y del neoliberalismo posesivo –que poca vigencia tendría al nacer– por no responder al proyecto de reforma de la Revolución.

1. La **soberanía** el gobierno la dividió en **la nacional y la popular** que eran caras de una misma moneda. El fortalecimiento de la primera lo buscó a través de una mayor interrelación económica, sin permitir la integración política. Buscó también diversificar las relaciones internacionales para una mayor fortaleza política y la fortaleza económica interna derivó de la activa participación en las regiones que concentran la dinámica del crecimiento mundial. Mientras el fortalecimiento de la segunda se dio por medio de la legitimación del Estado ante los mexicanos. Mexicanos considerados como el pueblo, es decir, los desposeídos, para quienes el liberalismo haría justicia social.

---

<sup>62</sup> Véase SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México un paso difícil a la modernidad*, México, 2002.

<sup>63</sup> Véase “El discurso de toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari”, en *Ibíd.*

2. El **Estado** lo buscó fortalecer a través de comprometerse con la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con la justicia social, trabajando siempre en régimen de derecho, manteniendo la estricta vigencia de los derechos humanos y protector del medio ambiente. La intervención del Estado en la economía era mediante la regulación de los mercados para evitar el monopolio, disminuir su tamaño para no suplir la iniciativa y la decisión de las familias, respetando los derechos laborales y la autonomía de los sindicatos.
3. La **justicia social** la intentó fortalecer a través de la organización de los grupos más desposeídos en programas como el de Solidaridad y la democracia industrial para obtener mayores beneficios y por la participación de la sociedad civil como eran movimientos sociales y políticos, organizaciones estudiantiles, religiosas y civiles. Este nuevo tipo de participación por un lado, se salía del esquema tradicional seguido por el estado mexicano para llevar a cabo la política social, mientras que por el otro, intentó ocasionar que comenzara a romperse el régimen clientelar que la *nomenklatura* –en palabras de Salinas– ejercía desde el gobierno y el PRI sobre grupos populares.
4. Las **libertades** trató de robustecerlas a través de recuperar el valor moral del individuo y lo combinó con el valor moral de la comunidad.
5. La **democracia** la replanteó en términos de la estructura jurídica y régimen político que obligaba al estado al respeto del voto, corresponsablemente con los partidos y los ciudadanos<sup>64</sup>. Creyó también que era un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, con un estado responsable que no ignorara la voluntad de los individuos.
6. En la **educación** buscó promover un sistema educativo nacional con libertad para educar, con responsabilidades más amplias en los estados, en las regiones, así como con contenidos educativos actualizados, acordes a la historia y fortaleza de la nación. Con apego al artículo 3º constitucional.
7. Los **indígenas** buscó apoyarlos afirmando la composición pluricultural de México, sustentándola originalmente en sus pueblos indígenas, mediante la protección de la ley y la lucha contra la desigualdad que sufrían.

---

<sup>64</sup> En la declaración de principios del PRI –que es el partido que estuvo en el poder en México por más de 70 años– en el punto 5 dice “La democracia y la justicia social constituyen nuestra fuerza histórica y nuestra razón de ser”, algo que estuvo en la mayoría de las ocasiones lejos de cumplir como en la elección presidencial de Carlos Salinas, el 6 de julio de 1988. Véase Declaración de Principios del PRI <http://www.pri.org.mx>

8. El fortalecimiento de la **alimentación, vivienda, la salud y la calidad de vida** lo buscó al comprometer al estado plenamente, con corresponsabilidad de la sociedad.
9. El fortalecimiento de **la ideología del Partido: el nacionalismo moderno**, descansó en todo aquello que vino a fortalecer al país, se sustentó en el artículo 3<sup>ro</sup> constitucional, fracción II, incisos B y C, donde “sin hostilidades ni exclusivismos, se procediera a la defensa de nuestra independencia política, el aseguramiento de nuestra independencia económica y el fortalecimiento de nuestra cultura. También demandaba respetar la dignidad de las personas y de la familia, así como alentar el interés general por la nación”.<sup>65</sup>

De acuerdo con Salinas de Gortari el nuevo liberalismo social avanzó hacia una meta esencial: liberalizar las fuerzas sociales del control del estado. “Fue a partir de dicho ideario que mi gobierno procedió a la reforma del Estado, la negociación de acuerdos comerciales, la reforma del campo y la educativa, la defensa de los derechos humanos y de las libertades religiosas, la privatización y la desregulación. Asimismo, como parte esencial del proyecto contenido en ese ideario, el gobierno promovió iniciativas sociales independientes, sobre todo a través del programa de Solidaridad”<sup>66</sup>.

Finalmente a diferencia del liberalismo mexicano decimonónico, en el liberalismo social del presidente Salinas –de acuerdo con uno de los detractores del gobierno durante esa época– “¿Dónde quedó lo social del liberalismo social? La noción de caridad (tomando este vocablo como la actitud socioreligiosa frente a la situación de los infortunados) que ha desplazado a la noción de lo social se expresa a través del llamado Programa Nacional de Solidaridad”. Es más “El neoliberalismo aplicado por el Estado mexicano es producto de las presiones internacionales provenientes de los centros de poder financiero y es por ello antinacional. Por lo efectos sociales lacerantes que provoca junto a los procesos de desnacionalización, su aplicación implica el endurecimiento del poder político y por ello la restricción de libertades democráticas”<sup>67</sup>.

## FUNDAMENTO LEGAL DEL PRONASOL

---

<sup>65</sup> Véase SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México un paso difícil a la modernidad*, México, 2002.

<sup>66</sup> Véase SALINAS DE GORTARI, Carlos, en *Ibíd.*

<sup>67</sup> Véase BAUTISTA ROMERO, Jaime, en *Ibíd.*

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículos 3º, 4º, 25, 26, 27, 28 y 123, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) artículos 9º, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43 y 44, Ley de Planeación de 1983 (LP83) artículos 2º, 19, 25, 26, 27, 28 y 29 y la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público (LPCGP) artículos 4º, 13, 14, 15, 16 y 19. (Ver al final anexos 2, 3, 4 y 5).

Con fundamento en los artículos de la CPUEM, la LOAPF, la LP83 Y la LPCGP del párrafo anterior el presidente Salinas de Gortari dentro de los objetivos del PND 1989–1994 propuso tres acuerdos, siendo el ***Acuerdo para elevar productivamente el nivel de vida de la población*** donde se trató de coordinar la política económica con la social para lograr los objetivos de crecimiento y estabilidad, simultáneamente con el propósito de avanzar hacia una mayor equidad, mediante el incremento del empleo, el aumento del poder adquisitivo de los salarios, *la erradicación de la pobreza extrema* y, en general, la mejor distribución del ingreso y de las oportunidades.

El mejoramiento productivo del nivel de vida se rigió por las siguientes tres líneas estratégicas:

- a) Creación abundante de empleos bien remunerados, y protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores.
- b) Atención de las demandas prioritarias del bienestar social.
- c) Protección del medio ambiente.
- d) *Erradicación de la pobreza extrema.*

En palabras del gobierno el crecimiento económico “por el crecimiento mismo no sólo sería inaceptable, sino que carecería de las condiciones políticas y sociales para su continuidad. El crecimiento es condición para cumplir las aspiraciones nacionales de bienestar y justicia. Sin el logro de estas metas, una mayor producción de satisfactores materiales no tendría razón de ser por no representar un avance social.”<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Véase *La planeación del desarrollo en la década de los noventa. Antología de la planeación en México*, Tomo 22, México, 1992.

Así “En atención a la complementariedad necesaria de lo económico y lo social, el plan señala una estrategia específicamente social que, con las bases materiales fortalecidas por la estrategia económica, promueve la ejecución de acciones encaminadas a aumentar de manera inmediata y directa el bienestar nacional”<sup>69</sup>. Este programa social junto con las políticas de seguridad social y de desarrollo urbano se consolidó como uno de los tres ejes de la estrategia de desarrollo social y más tarde se conocería como el **Programa Nacional de Solidaridad**<sup>70</sup> (PRONASOL) instrumento de la política social del gobierno que debería atacar frontalmente a la pobreza, incorporar la protección al medio ambiente y el equilibrio ecológico.

## ESTRUCTURA DEL PROGRAMA

### La Comisión

Finalmente el cinco de diciembre de 1988 en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México era firmado por el presidente de la República Carlos Salinas de Gortari el **Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la administración pública se emprendan**<sup>71</sup>.

El objetivo fundamental de la creación de la Comisión era combatir los bajos niveles de vida, y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas –población objetivo– en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos –materias del programa–<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Véase en *Ibíd.*

<sup>70</sup> Este programa fue anunciado en el discurso de toma de posesión por Salinas y establecido por acuerdo presidencial el 2 de diciembre de 1988 siendo su primer acto de gobierno.

<sup>71</sup> Contó también con la participación del Secretario de Hacienda Pedro Aspe Armella, el Secretario de Programación y Presupuesto Ernesto Zedillo Ponce de León, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial Jaime Serra Puche, el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos Jorge de la Vega Domínguez, el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología Patricio Chirinos Calero, el Secretario de Educación Pública Manuel Bartlett Díaz, el Secretario de Salud Jesús Kumate Rodríguez, el Secretario de Trabajo y Previsión Social Arsenio Farrell Cubillas, el Secretario de la Reforma Agraria Víctor M. Cervera Pacheco, la Secretaria de Pesca María de los Ángeles Moreno y el Jefe del Departamento del Distrito Federal Manuel Camacho Solís

<sup>72</sup> Como en la introducción se mencionó para Robert Kaufman y Guillermo Trejo los objetivos del PRONASOL más que ser de combate a la pobreza extrema, estuvieron circunscritos en la liberalización política controlada que llevaba a cabo Salinas y que

La conformación era presidida por el titular del ejecutivo federal, además de contar con los secretarios citados en la nota de pie de página y con los directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), del Instituto Nacional Indigenista (INI), del Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías (FIDEPAL) y de la Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Forestal F.C.L (CNZAF).

Las principales funciones de la comisión eran:

1. Establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas especiales para la población objetivo, así como la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y la inducción y concertación con los sectores social y privado.
2. Someter a la consideración y aprobación del presidente de la República los programas especiales.
3. Definir y acordar las estrategias, políticas y acciones que deberán de seguir las dependencias y entidades de la administración pública federal en las materias del programa.
4. Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico, de capacitación de recursos humanos para la población objetivo en las materias del programa.
5. Evaluar periódicamente, en el marco del sistema nacional de planeación democrática, los resultados de las acciones orientadas al cumplimiento de los programas especiales.
6. Definir las políticas que normarán la participación del país en las reuniones y convenios internacionales, relativos a las materias del programa.

### **El Consejo Consultivo**

---

junto con el apoyo del Partido Acción Nacional (PAN) para aprobar una serie de reformas constitucionales que intentaban reducir el fraude en los procesos de votación y los esfuerzos para reorganizar al PRI buscaban la permanencia del partido oficial en el poder, véase en *Ibid.*

La Comisión contó también con un Consejo Consultivo formado con representantes de las dependencias y entidades integrantes de la misma; de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado, así como por especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales vinculadas con el objeto y funciones de la Comisión. En el Consejo se expresaban opiniones y propuestas orientadas a definir y perfeccionar las bases de concertación en los programas instrumentados por ésta.

### **El Comité de Evaluación**

Se contó también con un Comité de Evaluación que realizaba estudios sobre el impacto social y económico de los programas realizados.

Para desempeño de sus funciones la Comisión contó con un Coordinador General designado por el presidente de la República.

### **La Coordinación General del Programa y los Convenios Únicos de Desarrollo**

La Coordinación General del Programa participó en el establecimiento de las bases para la firma de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) que el presidente de la República suscribía con cada uno de los Gobernadores de los Estados, para establecer las prioridades, formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión, es decir los CUD eran los instrumentos de planeación y de coordinación para extender los beneficios del Programa al país. La Coordinación General y la Unidad Responsable eran en su inicio áreas de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) para evitar la creación de un mayor aparato burocrático<sup>73</sup> y el apoyo institucional de los estados lo proporcionarían las delegaciones regionales de la misma secretaría. Entre las funciones de la Unidad Responsable estuvieron el promover ante los gobiernos estatales y municipales la organización de los grupos urbanos y rurales en la ejecución de proyectos de bienestar social.

### **Los Comités de Planeación de Desarrollo en los Estados**

---

<sup>73</sup> Para Robert Kaufman y Guillermo Trejo el control de la SPP constituyó una base fundamental de poder dentro de la burocracia federal, ya que le permitió a Salinas y a sus lugartenientes manejar el gasto de los fondos federales y la coordinación de la burocracia federal, véase en *Ibid.*

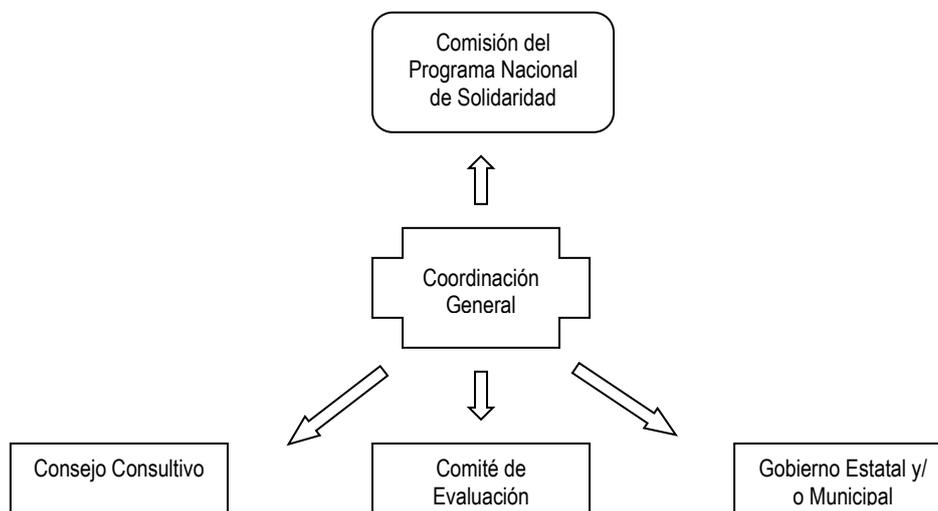
En los Convenios se definió un apartado específico para Solidaridad, con el objeto de que en el seno de los ya existentes Comités de Planeación del Desarrollo en los Estados (COPLADES) se reunieran las autoridades de los gobiernos federal, estatal y municipal para definir, presupuestar, controlar y evaluar los proyectos productivos y las obras de infraestructura y bienestar social en que participaron activamente las comunidades mediante los Comités de Solidaridad (CS).

## El Financiamiento del Programa y su Vigilancia

Para el financiamiento, el Programa se rigió de acuerdo con el Manual Único de Operación (MUO) donde se sustentaban los tres mecanismos de programación-presupuestación<sup>74</sup> y contó con una partida presupuestal específica, el Ramo XXVI: Solidaridad y Desarrollo Regional, que se autorizaba anualmente por la Cámara de Diputados y se ejerció por los gobiernos estatales, municipales y de manera excepcional por dependencias federales. Además del control del presupuesto público que legalmente tuvo bajo su responsabilidad la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, se estimulaba la participación social en la vigilancia de los recursos y las obras a través de la contraloría social de los CS dada a conocer el 28 de noviembre de 1990 e iniciando labores en febrero de 1991.

Finalmente el Acuerdo entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de diciembre de 1988 y la Comisión expediría su Reglamento Interno, en un plazo no mayor de sesenta días contados a partir de la fecha en que tuviera lugar su primera sesión.

Esquema 2: El PRONASOL.



Fuente: Propia con datos proporcionados por *El programa Nacional de Solidaridad*, México, 1994.

## Descripción del Funcionamiento del Programa

<sup>74</sup> Establece la coordinación entre las diversas instancias y niveles de gobierno, grupos sociales organizados y entre diferentes órganos de gobierno para la ejecución de obras determinadas.

El sustento de este programa era el hecho de que la sociedad mexicana se había transformado profundamente no sólo en su dimensión, sino en su complejidad pasando a abarcar cada vez más esferas el Estado y menos ésta para transformarse posteriormente en una sociedad más contestataria debido a la inmovilidad política del partido oficial, a las polémicas y fraudulentas elecciones presidenciales de 1998, a la reciente creación de un verdadero partido de oposición el Partido de la Revolución Democrática –inicio de la democratización– y a la pauperización de las condiciones de vida.

En ese sentido el gobierno inventó una nueva forma de atender sus demandas donde existió una reapropiación de los espacios públicos gubernamentales. Se habló por primera vez de la corresponsabilidad, donde Estado y sociedad trabajaban de la mano para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.<sup>75</sup> Así nació “Solidaridad el eje de la nueva política social, que no inventa la solidaridad; tampoco se apropia de ella o la suplanta. La retoma como un valor profundamente arraigado en nuestras tradiciones y funda sobre ella una nueva manera de hacer las cosas.”<sup>76</sup> Como ejemplo el gobierno citó diferentes formas de organizaciones populares que los mexicanos suelen practicar para enfrentar sus problemas vitales –cuya base es la cooperación voluntaria a través de algún trabajo no remunerado para el beneficio comunitario– como son: el tequio en Oaxaca, el sulaltéquetl en la Delegación Milpa Alta del Distrito Federal, las fajinas en Puebla, las fatigas en Nuevo León, las mayordomías, las faenas y la mano vuelta, lo mismo que los comités de electrificación, las juntas de vecinos o de padres de familia.

El objetivo de la Solidaridad que promovió el Estado, era al igual que la Comisión del Programa atender a un gran número de mexicanos que viven en condiciones de pobreza<sup>77</sup> y que sus necesidades básicas no están adecuadamente satisfechas

---

<sup>75</sup> El hecho de que en el PRONASOL hicieran aparecer algunas acciones que son responsabilidad del Estado como la provisión de servicios públicos, como parte de un programa de combate a la pobreza indica que sus propósitos legitimadores se habían desbordado y que se había convertido en mero apoyo particularista a la figura presidencial. Véase GORDON R, Sara, “Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social”, en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, 1996. Por otro lado es necesario mencionar que de acuerdo con Wayne Cornelius asesor de la tesis de maestría de Salinas en Harvard, uno de los temas que más le interesó fue la relación entre gasto público y apoyo político, en otras palabras el potencial de los programas de ayuda del gobierno como medio para el control político de amplios sectores de la población. Véase el video *Carlos Salinas de Gortari: asuntos de familia*, México, 1998.

<sup>76</sup> Véase CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLODARIDAD, *El programa nacional de solidaridad*, México, 1994.

<sup>77</sup> El gobierno definió a los pobres como aquellos grupos que de modo transitorio, pero en especial de manera permanente no pueden superar sus precarias condiciones de vida. Véase RIMEZ, Marc y BEDENSKY, León, “Dos decenios de política social: del universalismo segmentado a la focalización”, en CLAVIJO, Fernando (compilador), *Reforma económicas en México 1982-1999*, México, 2000.

Por otro lado para Sara Gordon el hecho de que en el PRONASOL existieron programas que no estaban destinados a combatir las condiciones de pobreza de los mexicanos –objetivo que da origen al programa– como Enfermeras de Solidaridad, donde se solicitaba a los destinatarios de los servicios de los hospitales en este programa evaluar a las enfermeras con el fin de que seleccionaran a las que se hubieran hecho merecedoras a una beca durante seis meses o a un estímulo económico. El hecho de

–nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo productivo–. Trató de romper el círculo vicioso que la produce y acrecienta generacionalmente. La población objetivo por prioridades eran los pueblos indígenas, los campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas, así como los pobres de las ciudades. El Programa trató de orientarse para construir un nuevo piso social para el desarrollo nacional que asegurara la igualdad de oportunidades y justicia especialmente para los que menos tienen, es decir buscó construir la expresión de los derechos sociales que está constituido por el conjunto de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población para garantizar un nivel de vida decoroso, y que están plasmados en la CPEUM en los artículos 3º, 27 y 123.

De acuerdo con la visión oficial era concebido y aplicado como un nuevo modo de gestión estatal y como un elemento unificador y a la vez descentralizador de las acciones del gobierno federal, al permitir la participación directa de la población –democracia directa–, y fortalecer el federalismo. En palabras del gobierno del presidente Salinas, Solidaridad era considerado como “el programa social más importante en la historia del país”, incluso “algunos de los programas del gobierno ..... eran anunciados con orgullo por sus patrocinadores como modelos dignos de ser exportados para beneficio de los países del Tercer Mundo: fue el caso del entonces Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que, bajo los auspicios del Banco Mundial, fuera diseñado como el principal instrumento del gobierno para combatir la pobreza y pobreza extrema”.<sup>78</sup> La instrumentación del programa y la organización de la burocracia del PRONASOL se le confiaron a Carlos Rojas.

Con respecto al pasado, el gasto –en el régimen nacionalista revolucionario– “el criterio de eficiencia estaba regido básicamente por inquietudes de estabilidad y de evitar el conflicto político, así como por la necesidad de mantener el acuerdo y desviar la protesta. La certidumbre, la estabilidad, la unanimidad en el acuerdo, la ausencia de protesta eran parámetros de eficiencia, no la productividad medida por criterios de costo–beneficio económico.”<sup>79</sup> Ahora de acuerdo con el gobierno el programa era el instrumento de ingeniería de política pública encargado de transformar el ejercicio del gasto en lo operativo, lo técnico, pero fundamentalmente en lo social y lo político. Se dejó atrás la idea de que sólo más gasto público se traducía

---

que se publicitó a un programa de estímulos económicos y de formación para enfermeras como parte de un programa para combatir la pobreza –porque se esperaba que tuviera efectos benéficos en la atención de los usuarios de hospitales–, sin duda reiteraba la difusión del programa. Véase en *Ibíd.*

<sup>78</sup> Véase CEJA MARTÍNEZ, Jorge, “ANDAR HACIENDO POLÍTICA, la democracia desde abajo y el vínculo local– global en el caso PRONASOL”, Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara, 1997.

<sup>79</sup> Véase GORDON R, Sara, en *Ibíd.*

en más justicia social y se adoptó la racionalidad económica<sup>80</sup> para la provisión del gasto social<sup>81</sup> y la racionalidad social en la política económica que permitieron aumentar los recursos volcados a la promoción del bienestar social, corrigiendo así las fallas de mercado en la distribución y en el uso de los recursos. En esta nueva lógica el gasto social debería contar con fuentes de financiamiento sanas y permanentes, pues de ello dependería su continuidad, profundidad y alcances futuros; a partir de ese momento y en adelante el gasto debería contribuir a la creación de la plataforma socioeconómica necesaria para asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida, pero sobretodo debería ser capaz de no sólo “atender” sino también “promover” el desarrollo de las potencialidades y el incremento de la productividad de la población. Todo esto en aras de que en el largo plazo la política social sería compatible con un esquema de finanzas públicas sanas.

Las dos directrices principales del Programa eran:

- a) Material que giró en torno a la provisión de servicios de atención social, la creación de infraestructura y el alivio de la pobreza extrema.
- b) Institucional que pretendió replantear de manera radical la relación entre el Estado mexicano y la sociedad en el marco del amplio y ambicioso proyecto de reforma económica –lo que Salinas de Gortari llamó la modernización–.

Solidaridad se enfocó a tres vertientes de acción, a saber (ver tabla 2):

1. Solidaridad para el bienestar social: El mejoramiento inmediato de los niveles de vida.

---

<sup>80</sup> Por un lado autores como Sara Gordon dijeron que aunque había una rígida y bien establecida normatividad para ejercer los recursos del PRONASOL, los caminos para garantizar la obtención de recursos transitaban por la discrecionalidad y las vías de las relaciones personales que favorecieron la instrumentalidad política del programa y su politización. Además, el hecho de que en Solidaridad se incluyera cada demanda, cada necesidad expresada por determinados grupos de población a la que el presidente considerara pertinente dar curso y la subordinación a los objetivos particularistas de reforzamiento de la imagen presidencial trajeron consigo resultados que van en contra de los objetivos de la eficiencia. Como ejemplos cita los numerosos testimonios de errores cometidos en la instalación del drenaje, obras de pavimentación –sobre todo en Chalco, lugar elegido como símbolo de las obras de Solidaridad– debido a la premura con que se llevaron a cabo numerosas obras en las que el presidente había mostrado especial interés. Véase en *Ibíd.* Por otro lado autores como Robert Kaufman y Guillermo Trejo dijeron que la política del PRONASOL estuvo influida por el nivel de competitividad electoral en las elecciones estatales y municipales y el historial de movilización popular en el estado, además desde un principio las consideraciones electorales desempeñaron un papel sistemático en la asignación de los fondos del programa, en *Ibíd.*

<sup>81</sup> “El estudio de la OCDE concluyó que la curva de asignaciones a los estados es muy lógica, porque los más pobres recibieron más recursos que los más ricos, pero los estudiosos mexicanos dicen que no fue una curva lógica. Con el Pronasol por ejemplo, el Estado de México recibió más recursos per cápita que Michoacán, que es más pobre.....Y no se explica por qué Veracruz, que es más rico que Oaxaca recibió los mismos recursos”. Véase ENRÍQUEZ, Federico, “En Chalco, el sueño terminó con Pronasol”, en *Época* No 361, 4 de mayo de 1998.

2. Solidaridad para la producción: Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos.
3. Solidaridad para el desarrollo regional: Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo de regiones específicas.

**Tabla 2: Beneficiarios y áreas de acción del PRONASOL.**

<b>Programa Nacional de Solidaridad</b>	1. Indígenas	Bienestar Social	Salud
			Educación
			Vivienda
			Alimento y Abasto
			Urbanización
	2. Campesinos y grupos serranos	Producción	Minería
			Agropecuario
			Agroindustrial
			Micro industrial
			Piscícola
	3. Habitantes urbanos	Desarrollo Regional	Programas Regionales
			Fondos Municipales
Infraestructura Carretera			

**Fuente:** Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El programa Nacional de Solidaridad*, México, 1994.

El programa tuvo también una filosofía, planeación participativa y método de trabajo. La primera se basó en cuatro principios básicos:

1. El respeto a la voluntad, a las iniciativas, a las formas de organización, a los intereses y a las decisiones de los individuos y las comunidades.
2. Participación plena, efectiva y organizada de las comunidades en todas las acciones plenas del programa.
3. Corresponsabilidad entre la sociedad organizada y en movimiento con el Estado para afrontar las tareas de la política social.
4. Honestidad y transparencia en el manejo de los recursos, todos los participantes debían saber cuánto costaron las obras, en cuánto tiempo se ejecutaron, quién y porqué se escogió a determinado constructor y a cuánto ascendió la aportación social y de gobierno.

Durante 1989 primer año de funcionamiento del programa no existía aún un método de trabajo organizado, así que emplearon a las organizaciones ya existentes en la sociedad. En esta etapa la labor del PRONASOL era básicamente pragmática puesto que por un lado otorgó apoyo a programas ya existentes<sup>82</sup> y por otro, realizó pequeñas obras y acciones mediante los CUD.

En 1990 se definió el método de trabajo del PRONASOL con relación a la participación social buscando construir una estructura organizativa que aglutinara a la comunidad, a los municipios, estados y federación. En esta etapa es cuando se comenzó a hacer referencia a los llamados CS.

Finalmente se definió al método de trabajo como la manera de llevar a las acciones la planeación participativa (ver gráfica 2) y de acuerdo con el gobierno era una nueva manera de hacer obra pública y social a partir del establecimiento de compromisos entre los integrantes de las comunidades, así como entre éstos y las instancias del gobierno. Las características comunes de este método para atender las demandas sociales eran:

1. La formación de los llamados CS, que requirieron de una consulta pública como mecanismo para captar las demandas sociales a nivel micro regional.
2. La integración del CS cumplió dos objetivos: generó una representación directa de la comunidad y era el espacio de la coordinación de la gestión social. La integración del CS exigió una asamblea con todos los posibles beneficiarios de la obra, la elección directa de sus representantes o mesas directivas –presidente, secretario, tesorero, vocal de control y vigilancia<sup>83</sup> (vigilar la correcta aplicación de los recursos del PRONASOL) y vocales adicionales–, así como su validación por parte del delegado del programa o uno de sus representantes.

---

<sup>82</sup> De acuerdo con el informe destinado a los miembros del Consejo Consultivo del Pronasol, hasta mayo de 1989 en conjunto con el IMSS, se continuaba el programa "Salud para Todos", se apoyaba la distribución de desayunos escolares, la instalación de centros de distribución de leche y las labores de reconstrucción de las zonas afectadas por el huracán Gilberto. Véase Secretaría de Programación y Presupuesto, *Informe a los miembros consultivos del PNS*, México (mimeo) 1989.

<sup>83</sup> "El perfil de este vocal no fue diseñado arbitrariamente. Este personaje debe condensar la esencia del propio Programa, ya que conjuga la filosofía moderna del control. Debe pertenecer a la comunidad y participar en las tareas de Solidaridad; no desempeñar algún cargo público o dentro del Comité; contar con reconocida autoridad moral en la comunidad, derivada de su comportamiento honrado y respetuoso y ser, asimismo, una persona responsable que conozca lo (error en el original la letra era a)s problemas de su localidad y esté dispuesto a participar". Véase GARCÍA COLÍN, Margarita, "PRONASOL, EL GRAN DESAFÍO, Cumplir el Compromiso: Vida Digna Para Todos los Mexicanos, en *Época*, No 66, 7 de septiembre de 1992.

3. A través de la consulta comunitaria y de la integración de los comités, se acotó micro regionalmente la demanda social y asentaron las bases para una orientación selectiva, ya no masiva e indiscriminada del gasto público.
4. Los comités jerarquizaron las demandas asumiendo que existían recursos escasos, lo que obligó a las comunidades a racionalizar la demanda social.
5. Se levantó un acta de concertación donde se registraron los compromisos comunitarios con el responsable o un representante del PRONASOL.
6. Con el apoyo técnico de alguna instancia de gobierno, generalmente la Delegación de Solidaridad<sup>84</sup> o un técnico del municipio se realizó un expediente técnico, además en esta etapa se establecieron los compromisos estatales, municipales y de la comunidad.
7. La comunidad hizo el seguimiento, evaluación y control de las acciones realizadas desde las etapas de definición y jerarquización de las obras por realizar hasta la ejecución y entrega de las mismas.
8. Finalmente el CS antes de recibir la obra debió manifestar por escrito su conformidad, requisito sin el cual el contratista en caso de haberse contratado no podía cobrar por el trabajo realizado.

Posteriormente durante 1991 se buscó institucionalizar más al Programa al intentar formar dos Consejos de CS, el primero en la ciudad de Tecate, Baja California y el segundo en la Ciudad de Tepic, Nayarit, aunque el resultado fue negativo. Posteriormente en 1992 se creó la primera Coordinadora<sup>85</sup> de CS en Querétaro.

Así al final del sexenio de Salinas el esquema de actuación de Solidaridad estuvo constituido por cinco estratos organizacionales, a saber:

---

<sup>84</sup> En principio los delegados tuvieron como función administrar un programa de combate a la pobreza dirigido a satisfacer las demandas de las comunidades organizadas; no obstante, en la práctica los delegados dependían del centro para conservar sus puestos, recursos y para su eventual reubicación, y sólo disponían de un margen limitado para actuar independientemente, además tanto Rojas como Colosio solieron reubicar continuamente a los delegados hasta que encontraran al personal que satisficiera sus objetivos en cada estado. Véase KAUFMAN R., Robert y Guillermo TREJO, en *Ibíd.*

<sup>85</sup> La Coordinadora fue una figura que agrupó a varios Comités que pueden ser sectoriales, de una micro región, municipio o región.

- a) El comité de obra: identificado con el CS ordinario.
- b) El comité comunitario: constituido por un grupo de comités de obra.
- c) Las coordinadoras de comité: integradas tanto por comités de obra como por comités comunitarios.
- d) Los consejos municipales: constituidas por el conjunto de coordinadoras y considerados como instancias superiores.
- e) Los consejos estatales: integrados por coordinadoras regionales y consejos municipales.

**Gráfica 2: La planeación participativa.**



**Fuente:** Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El programa Nacional de Solidaridad*, México, 1994.

## La Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Solidaridad

También durante 1992 debido a que “Las tareas para profundizar los procesos enmarcados en Solidaridad han culminado en la institucionalización del programa: Se trata de formalizar y darle permanencia a los espacios, las normas y los recursos, así como a los principios destinados a mantener la nueva relación entre el Estado y las clases populares, reformando al primero y fortaleciendo la organización de los segundos.”<sup>86</sup> Así en la búsqueda de reformar al Estado el 25 de mayo se publicó en el DOF el decreto presidencial mediante el cual se crea la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para asumir las atribuciones antes conferidas a la SPP en relación a las funciones del PRONASOL y que de acuerdo con el gobierno “permitió ubicar en una sola dependencia la responsabilidad institucional de las políticas y programas que tiendan a la consolidación, ampliación e incremento de la calidad de los servicios básicos, y al fomento de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano integral, la vivienda y la ecología.”<sup>87</sup>

Se estableció dentro de la SEDESOL el Gabinete de Desarrollo Social para garantizar la operación coordinada de las distintas instituciones que intervinieron en la política social, y a los CUD se les dio la nueva denominación de Convenios de Desarrollo Social (CDS), sin alterar sus funciones originales. La titularidad de la secretaría estuvo a cargo de Luis Donald Colosio, quien entonces era presidente del PRI, aunque Carlos Rojas era nombrado subsecretario a cargo del manejo del PRONASOL y más tarde era promovido a secretario cuando se nombró a Colosio candidato a la presidencia de la República por parte del PRI.

En junio de ese mismo año Salinas de Gortari inauguró formalmente el Instituto Nacional de Solidaridad (INS) órgano desconcentrado de la secretaría, cuyas funciones eran dar capacitación a los dirigentes populares y coordinadores. Al Instituto acudieron representantes de casi todas las centrales y sindicatos obreros: la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Regional de Obreros y Campesinos (CROC), la Comisión Nacional Campesina (CNC), la Confederación Obrera Revolucionaria (COR), la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), la Federación de Trabajadores del Distrito Federal (FTDF), el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) y el Sindicato Nacional de Maestros (SNM).

Se estableció también la Semana Nacional de la Solidaridad (SNS) que se llevó a cabo una vez al año y tuvo una duración de 5 días. En Total se realizaron cinco en 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994, donde era “la ocasión de recapitular acerca de lo realizado a

---

<sup>86</sup> Véase Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El programa Nacional de Solidaridad*, México, 1994.

<sup>87</sup> Véase Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, en *Ibid.*

través del programa, pero también un medio para que los dirigentes de los Comités de Solidaridad de todas las regiones del país intercambiaran opiniones y experiencias<sup>88</sup>. Asimismo, se creó un medio de difusión de las acciones del programa y de la secretaría llamado Gaceta de Solidaridad.

---

<sup>88</sup> Véase SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México un paso difícil a la modernidad*, México, 2002.

## LOS PROGRAMAS DEL PRONASOL

En el documento “Los Programas del PNS” se presentaron divididos en cinco vertientes rectoras, que agruparon dentro a 40 subprogramas y acciones específicas (ver tabla 2):

Tabla 2: Programas del Programa Nacional de Solidaridad.

<b>1. Programas de beneficio social familiar</b>	
1.1 Salud 1.1.1 Programa IMSS- Solidaridad 1.1.2 Acuerdo Solidaridad – Secretaría de Salud 1.1.3 Hospital digno	1.2 Infraestructura educativa 1.2.1 Escuela digna 1.2.2 Niños en solidaridad 1.2.3 Escuela en solidaridad 1.2.4 Maestros jubilados 1.2.5 Apoyo al servicio social
<b>2. Programas de beneficio social comunitario</b>	
2.1 Desarrollo urbano 2.1.1 Agua potable y alcantarillado 2.1.2 Electrificación 2.1.3 Urbanización 2.1.4 Espacios deportivos 2.1.5 Proyectos ecológicos 2.1.6 Vivienda 2.1.7 Regularización de la tenencia del suelo 2.1.8 Alimento y abasto	2.2 El programa nacional de solidaridad en la infraestructura carretera y de caminos rurales
<b>3. Programas especiales</b>	
3.1 Programas sociales 3.1.1 Correos y telégrafos 3.1.2 Programa paisano 3.1.3 Solidaridad penitenciaria 3.1.4 Jornaleros agrícolas migrantes 3.1.5 Mujeres en solidaridad 3.1.6 Mujer indígena	3.2 Programas de apoyo a comunidades indígenas 3.2.1 Desarrollo económico 3.2.2 Bienestar social 3.2.2.1 Salud 3.2.2.2 Ayuda alimentaria directa a grupos de riesgo en comunidades indígenas en extrema pobreza 3.2.2.3 Educación 3.2.2.4 Fomento al patrimonio cultural 3.2.2.5 Procuración de justicia 3.2.3 Brigadas de solidaridad
<b>4. Programas productivos</b>	
4.1 Fondos para la producción 4.2 Apoyo a cafecultores 4.3 Apoyo a productores forestales 4.4 Pescadores ribereños y acuacultura	4.5 Solidaridad para la pequeña minería 4.6 Fondo nacional de empresas de solidaridad 4.7 Solidaridad obrera
<b>5. Programas de alcance territorial</b>	
5.1 Fondos municipales	5.2 Programas de desarrollo regional

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El programa Nacional de Solidaridad*, México, 1994.

## **1. PROGRAMAS DE BENEFICIO SOCIAL FAMILIAR**

### **1.1 Salud**

#### **1.1.1 Programa IMSS – solidaridad**

Con el anuncio del PRONASOL el 2 de diciembre de 1988, el Consejo Consultivo y el IMSS continuaron el programa “salud para todos”, denominándolo Programa IMSS– Solidaridad, cuyo objetivo era ampliar la atención médica a la población carente de servicio, además buscaba contribuir a elevar el estado de salud de la población rural marginada brindándole atención integral y cuidado a la salud individual, familiar y colectiva. La manera de llevarlo a cabo era convocado a la participación de los núcleos familiares, procurando usar tecnología y recursos adecuados a las necesidades y tradiciones de la comunidad.

La organización de este programa se estructuró en cuatro niveles: central, delegacional, zonal y operativo. El método de trabajo era la reunión de la comunidad en asambleas, donde se realizaba 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 que se pudieran correlacionar las causas y los efectos de la enfermedad con las condiciones de vida. Posteriormente se organizaron los CS cuyos miembros recibían capacitación de acuerdo con el perfil de conocimiento y habilidades que les permitía apoyar a la comunidad. El personal de base en estas unidades medico rurales estuvo formado por auxiliares que en su mayoría eran habitantes de las propias localidades capacitados para desempeñar diferentes funciones. También formó parte del personal un promotor de acción comunitaria y un ingeniero de conservación.

#### **1.1.2 Acuerdo Solidaridad – Secretaría de Salud**

Se implementó en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y el Distrito Federal, donde la secretaría de salud buscó incorporar a la atención médica a las comunidades rurales y urbanas que no contaban con ningún servicio institucional. La secretaría realizó acciones de rehabilitación y construcción de centros de salud y hospitales con recursos federales, el apoyo del PRONASOL y la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Se fomentó la participación comunitaria con pleno respeto a los

valores y tradiciones culturales de las etnias, de los campesinos y de los habitantes de las colonias urbanas de bajos recursos.

Los médicos que prestaron su servicio social en estas unidades, participaban además en la dotación de paquetes de semillas para el cultivo de huertos familiares y asesoraban a la población en la construcción de albergues donde residieran temporalmente los familiares de los enfermos hospitalizados.

### **1.1.3 Hospital digno**

Su objetivo era elevar el nivel de atención de los hospitales del sector salud, es decir, buscaba crear en los hospitales un ambiente de eficiencia, comodidad y respeto para el paciente y sus familiares siguiendo los siguientes criterios:

- a) Mejorar la atención médica.
- b) Elevar la calidad y calidez de la prestación de los servicios.
- c) Alcanzar el máximo grado de limpieza e higiene.
- d) Lograr la participación activa de la comunidad y de la población que se encuentra dentro y alrededor de los hospitales.

Para alcanzar su objetivo se promovió la participación de los grupos sociales a través de un diálogo de los problemas y necesidades de las áreas del hospital que tienen mayor contacto con el público, los servicios de consulta externa y de urgencias. El programa contempló apoyos financieros a partir de la disponibilidad de recursos adicionales, cooperaciones monetarias y la aportación de mano de obra de las comunidades.

Finalmente buscó impulsar el desarrollo científico y técnico a través de la modernización del equipo e instrumental de los hospitales, así como de la capacitación del personal en el uso de nuevas técnicas y el fomento de la investigación en campos relacionados con las necesidades de las clases más desprotegidas, lo que reforzó la acción social del programa.

## **1.2 Infraestructura educativa**

A partir de 1989, el gobierno federal, a través de este programa apoyó la construcción de espacios educativos por medio del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) en coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP) y las autoridades de los gobiernos de los estados. Las acciones que se emprendieron a partir de la implementación del PRONASOL de acuerdo con la versión oficial estuvieron enfocadas a la construcción de nuevos planteles en el campo, zonas indígenas y colonias populares en los estados de la República con mayor rezago social.

### **1.2.1 Escuela digna<sup>89</sup>**

Inició operaciones en marzo de 1990 y el objetivo de este programa era apoyar la rehabilitación y el mantenimiento de los planteles educativos mediante la participación de esfuerzos y recursos de los tres niveles de gobierno, así como de los sectores social y privado. Se integró un Comité Escolar de Solidaridad por plantel educativo donde los padres de familia, los alumnos y los maestros proporcionaban materiales y ejecutaban actividades de remozamiento, pintura, ornamentación y limpieza, además de las aportaciones económicas que su nivel de ingreso permitía. Recaía en el comité y en la autoridad municipal la responsabilidad de ejecución, seguimiento y control de las obras. Finalmente en las comunidades rurales participó también el comisario rural.

### **1.2.2 Niños en solidaridad**

Comenzó a funcionar a partir de enero de 1991 y se planteó como objetivo enfrentar las limitaciones económicas de los niños mexicanos de familias de escasos recursos para terminar la educación primaria. Un prerequisite era que la escuela se debía encontrar en el programa escuela digna. Por cada escuela que impartiera los seis grados se le otorgaron 24 becas, una por niño y un becario por familia. Para otorgar la beca los padres, maestros y alumnos seleccionaron al niño que más la necesitaba.

Las becas estuvieron integradas por:

---

<sup>89</sup> En el caso de Yalalag, Oaxaca Joel Aquino dirigente de la comunidad comentaba para la revista Proceso “para el programa *Escuela Digna*, se destinan al año 20,000 nuevos pesos –“eso si les va bien a los representantes de las comunidades, y en el caso de que hagan una buena gestoría” dice Aquino-, no obstante que la entidad cuenta con unas 3,000 escuelas primarias. “lo que realmente se da es una manita de gato. Se pintan tantito las escuelas, se arregla un mesabanco o el baño de la escuela. Lo sustancial no se resuelve; el programa es pura fachada”. Véase ROBLES, Manuel, “Solidaridad, una burla ante la miseria de Oaxaca; sus fondos, escasos y fuera de tiempo” en Proceso, Año 17, No 900, 31 de enero de 1994. Cabe destacar que se cree que hubo lugares donde el programa funcionó de manera adecuada.

- a) Un estímulo económico mensual durante 12 meses, y por el tiempo que conservara la beca, con un monto equivalente a un tercio del salario mínimo vigente en ese momento en el Distrito Federal.
- b) Dotación de una despensa básica familiar mensual, que era entregada en su localidad por el sistema CONASUPO–Distribuidora e Impulsora Comercial (DICONSA).
- c) Asistencia médica y vigilancia nutricional por las instituciones del sector salud.
- d) Promoción de talleres recreativos y actividades de beneficio comunitario.

Los ayuntamientos participaron en este programa canalizando recursos y teniendo contacto permanente con los comités escolares a quienes apoyaron en las gestiones necesarias.

### **1.2.3 Escuelas en solidaridad**

Instrumentado en 1992 y tuvo como objetivo atender de manera integral a cien escuelas por cada entidad federativa en las que se manifestaban los rezagos en cuanto a aprendizaje e índice de reprobación y deserción se refería.

A diferencia del programa escuela digna además de la remodelación del inmueble se le dio atención y apoyo a los maestros y alumnos que asistían a estos planteles, con el fin de que mejoraran sus condiciones de vida. El apoyo consistió en proporcionar material didáctico, mejorar las condiciones físicas de los planteles, otorgar becas a alumnos, atención médica, así como la construcción de albergues en los lugares donde eran necesarios.

### **1.2.4 Maestros jubilados**

Se inició en abril de 1992 en Guanajuato y su objetivo fundamental era el de reincorporar a la actividad educativa a los maestros jubilados.

### **1.2.5 Apoyo al servicio social**

A partir de 1990 el PRONASOL impulsó la participación de los estudiantes y profesionistas en los programas que se llevan a cabo en las comunidades y el objetivo era que el sentido del servicio fuera realmente social, vinculándose directamente al desarrollo de las comunidades con acciones relacionadas con su profesión.

El COPLADE de cada estado definió los proyectos prioritarios donde era factible la participación de los prestadores del servicio, enfocándose principalmente en los programas de Solidaridad.

Se asignaron becas por un monto mensual de 300,000 mil pesos –300 pesos actualmente– durante un semestre, sin embargo se podía otorgar por un tiempo mayor si lo requería el programa para garantizar su continuidad y culminación, además se podía incrementar el monto de acuerdo a:

- a) La prioridad del programa a desarrollar.
- b) La zona socioeconómica en la que se vaya a prestar el servicio social.
- c) La condición rural de la zona.
- d) El nivel de estudios del prestador del servicio social.

## **2 PROGRAMAS DE BENEFICIO SOCIAL COMUNITARIO**

### **2.1 Desarrollo urbano**

#### **2.1.1 Agua potable y alcantarillado**

En los trabajos de construcción y rehabilitación de infraestructura participaron la Comisión Nacional del Agua (CNA), las dependencias estatales de ese ramo y donde las había las dependencias municipales. Se establecieron los CS y en las dotaciones de las tomas domiciliarias a las familias, eran ellas mismas, con apoyo técnico,

quienes construyeron su propia red de distribución, cavando las cepas y colocando la tubería, además el proyecto incluía la construcción de guarniciones y andenes, donde era factible, la comunidad en asamblea, aceptó pagar una cuota por la introducción del servicio, la cual era recolectada por el comité.

### **2.1.2 Electrificación**

A partir de 1989 la Comisión Federal de Electricidad (CFE) firmó un convenio con la entonces Comisión General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados<sup>90</sup> (COPLAMAR) con el objetivo de introducir el servicio de energía eléctrica en las poblaciones que ambas instituciones consideraban prioritarias.

Posteriormente se sustituyó la COPLAMAR con el PRONASOL, que tuvo como propósito dotar del servicio al mayor número de familias que habitaban en colonias populares y localidades rurales, usando para ello tanto recursos públicos, como privados y comunitarios. Se formaron los Comités de Electrificación elegidos por la población en asamblea abierta, cuya función era recaudar las aportaciones de la población de acuerdo a sus posibilidades, supervisar las obras y comunicar al representante de la CFE las irregularidades.

### **2.1.3 Urbanización**

Antes de introducirse este programa ya tenía que existir en la comunidad agua potable, alcantarillado, guarniciones y andenes. El objetivo de este programa era principalmente la pavimentación de calles e instalación del alumbrado público, para la cual se formaron los CS. La participación de la población era desde la realización de trabajos comunes para pavimentar calles enteras, el compromiso de cada jefe de familia de incrementar el tramo correspondiente al frente de su casa, hasta pagar a otro para realizar el trabajo.

### **2.1.4 Espacios deportivos**

Este programa no revistió de mucha importancia dentro de Solidaridad y las acciones que se realizaron eran de carácter local. Se organizó en un CS y la comunidad aportó

---

<sup>90</sup> Creada en 1977 por el presidente José López Portillo para articular acciones para que las zonas rurales marginadas tuvieran acceso a recursos materiales y de organización para participar en mejores condiciones de equidad en el proceso del desarrollo económico.

terrenos para construir los espacios deportivos, mano de obra y materiales de construcción disponibles. Para garantizar las condiciones técnicas del acabado era común la contratación de un consultor privado supervisado por el comité.

### **2.1.5 Proyectos ecológicos**

A través de lo CS este programa hizo desde la excavación y acondicionamiento de los rellenos sanitarios, la recolección de basura en zonas altamente sucias y la instalación de letrinas, hasta la regeneración de los lagos de Pátzcuaro y Zirahuén. En estos proyectos de regeneración de lagos también participaron las comunidades de las cuencas lacustres.

### **2.1.6 Vivienda**

Solidaridad en coordinación con el Fondo Nacional de Habitación Popular (FONHAPO), atendió la demanda de la población no asalariada y de bajos ingresos para el mejoramiento de la vivienda ya existente, la construcción de vivienda por etapas o bien la introducción de servicios básicos a través de mecanismos de subasta pública y el otorgamiento de créditos individualizados en función de la edad del solicitante y sus ingresos.

### **2.1.7 Regularización de la tenencia del suelo urbano**

El programa se apoyó en la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)<sup>91</sup> y buscó darle seguridad jurídica al predio sobre el que fincaron su vivienda los habitantes de las colonias populares del medio urbano para posteriormente poderlos dotar de servicios urbanos básicos e intervenir en la construcción de una vivienda digna.

Desde 1989 con el esfuerzo compartido de los tres niveles de gobierno y colonos se intensificó la regularización de las colonias populares, quienes participaron en las

---

<sup>91</sup> Por acuerdo presidencial el 20 de agosto de 1973 se publicó en el DOF el surgimiento del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, dentro de la estructura organizativa del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, donde intervinieron también, los titulares del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

tareas de levantamiento cartográfico e integración de las carpetas técnicas, reduciendo los tiempos de trámite. El programa condonó algunos colonos en los estados con mayor rezago: Chihuahua, Durango, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco y el Distrito Federal del pago total de impuestos de escrituración y en el resto de entidades concedió exenciones parciales.

### **2.1.8 Alimentación y abasto**

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) puesto en marcha en 1980 para lograr la autosuficiencia en granos básicos y alcanzar niveles mínimos nutricionales para la población necesitada era absorbido por el PRONASOL que se orientó a reforzar y consolidar las políticas que habían trazado en el PND, el programa de modernización del abasto y el programa nacional de alimentación, a fin de viabilizar así un efectivo combate contra la pobreza extrema.

En coordinación con la CONASUPO y el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) han contribuido con recursos para que sean instaladas junto con las comunidades organizadas tiendas, lecherías y cocinas populares donde el programa aseguraba el suministro oportuno de bienes básicos y valiosos nutrientes en la dieta de las familias de bajos ingresos.

## **2.2 *El programa nacional de solidaridad en la infraestructura carretera y de caminos rurales***

Los objetivos generales del programa eran los de crear, reconstruir y dar mantenimiento a los caminos y carreteras necesarias para la integración de las comunidades más dispersas y de menores ingresos, además de las que impulsaban el desarrollo regional. La participación se dio de manera tripartita por los gobiernos estatales y municipales, así como por la comunidad. Tuvo un gran impulso a partir de 1990 al constituirse como el medio fundamental para la ampliación de la infraestructura carretera.

## **3. PROGRAMAS ESPECIALES**

### **3.1 *Programas sociales***

### **3.1.1 Correos y telégrafos**

Era un programa conjunto entre el Servicio Postal Mexicano y el PRONASOL con el objetivo de ampliar la cobertura del servicio postal hacia las comunidades que no cumplían con el requisito de contar con una población mayor a quinientos habitantes. Por otro lado Teléfonos de México (TELMEX) adquirió el compromiso de ampliar sustantivamente la red de telefonía rural y de colocar teléfonos públicos en colonias populares.

### **3.1.2 Programa paisano**

Era un programa que mediante el reforzamiento de la legislación y la difusión de sus derechos, buscaba dar un trato digno a los mexicanos migrantes que regresaban de los Estados Unidos a México. Se dio una difusión en ambos países a través de la radio, la televisión, los consulados, en los centros de trabajo, estaciones aduanales, estaciones de autobuses y aeropuertos, además se instalaron módulos de información que estuvieron atendidos por pasantes del servicio social y personal del PRONASOL, la Secretaría de la Contraloría y la Secretaría de Turismo.

### **3.1.3 Solidaridad penitenciaria**

Tuvo como objetivo mejorar las condiciones de vida de los reclusos en las cárceles mexicanas a través de dos vertientes, a saber:

- a) Apoyó a la excarcelación de individuos que, teniendo derecho a ella, no la han obtenido por su baja capacidad económica, falta de asesoría legal adecuada, abandono familiar o de su núcleo, desconocimiento del idioma castellano o pasividad de la autoridad.
- b) La dignificación penitenciaria por Solidaridad, apoyando la rehabilitación de las instalaciones y el medio físico en que habitan los presos.

### 3.1.4 Programa de jornaleros agrícolas migrantes

Los jornaleros agrícolas son trabajadores de los lugares más pobres de México, que migran en busca de una mejor situación económica. Se pueden clasificar de acuerdo a los siguientes criterios:

- ❖ Por la posesión de los recursos fundamentales del agro: se trata de un grupo de campesinos sin tierra, ejidatarios o minifundistas de las regiones áridas o deprimidas del campo, que se ven obligados a vender cíclicamente su mano de obra.
- ❖ Por su movilidad laboral<sup>92</sup>: se dividen en migrantes algunos de los cuales regresan a sus casas al terminar su contrato o migran a otros lugares en busca del mismo, por su parte los emigrados se asientan en los campos de cultivos donde trabajan y finalmente están los nativos del lugar.
- ❖ Por su forma de contratación: se dividen como trabajador de planta que es aquel que cuenta con todas las prestaciones de ley, labora bajo un contrato de trabajo y tiene derecho a la seguridad social. Por el otro lado se encuentra el eventual que puede ser temporal o expuesto a las oscilaciones del mercado de trabajo, así que no cuenta con empleo asegurado durante toda la temporada.
- ❖ Por sexo y edad: se dividen en hombres y mujeres<sup>93</sup>, así como en niños<sup>94</sup> y adultos.

---

<sup>92</sup> Por la movilidad surgió lo que se conoce como “enganche” que funciona de la siguiente manera: “los enganchadores acuden con autobuses a los lugares donde saben encontrarán trabajadores; ahí ofrecen tanto la transportación al lugar de trabajo como los sueldos, condiciones de vida y prestaciones, que a menudo no corresponden con la realidad. Inicialmente, es un miembro varón de la familia campesina quien sale de su lugar de origen en busca de empleo. Dependiendo de la cantidad encontrada y de los resultados económicos obtenidos, irá animando a otro miembro de la familia a acompañarlo, y en poco tiempo, la familia entera migrará”. Véase SÁNCHEZ MUÑOHIERRRO, Lourdes, “Los jornaleros hortícolas: San Quintín y Culiacán” en *Economía Informa*, No 216, abril de 1993.

<sup>93</sup> Para las mujeres jornaleras su trabajo se divide entre las labores domésticas y las labores del campo agrícola. Su jornada comienza a las 3 de la madrugada al preparar los alimentos de los integrantes de la familia que van a trabajar y termina después de su jornada agrícola nuevamente con las labores del hogar. Generalmente no gozan de seguridad social, se ven obligadas a laborar hasta el último día de su embarazo y los centros de salud no se encuentran cerca de su lugar de trabajo. En el caso de las mujeres solteras con hijos no deseados, la situación es más difícil aún, pues cuando enferma un hijo tienen que retirarse de trabajar con el riesgo de perder el empleo. Algunas veces el primogénito se presenta a suplir a la madre en el trabajo mientras ésta regresa.

<sup>94</sup> Los niños acuden a los campos de cultivo acompañados de sus padres o hermanos mayores para ayudar a incrementar el ingreso familiar; su incorporación al trabajo se da generalmente entre los 5 y 8 años, aunque a partir de los 9 se les considera

- ❖ Por su origen étnico: de las etnias mixteca, zapoteca y triqui. Tienen la particularidad de que son dóciles, disciplinados y cumplidos, además por su monolingüismo diferente al español los empleadores evitan otorgarles sus derechos laborales y sociales.

Con las condiciones antes descritas el programa buscó la concertación con los propietarios de los campos agrícolas y con los jornaleros para emprender acciones que mejoraran sus condiciones de alojamiento, salud, así como de hábitos alimentarios e higiene personal. También se estableció una coordinación con el IMSS y la SEP para la prestación de servicios de salud y educativos adecuados al paso transitorio de los trabajadores y sus familias.

### **3.1.5 Mujeres en solidaridad –incluye al programa mujer indígena–**

Se implementó para atender a la población femenina de zonas rurales y del área urbana popular con mayor índice de marginación, usando la metodología de la planeación participativa.

A partir de asambleas comunitarias se formaron los Comités de Mujeres en Solidaridad que trabajaban en un proceso de autodiagnóstico, donde reflexionaban acerca de su problemática concreta, –es decir, de su trabajo cotidiano y de sus condiciones de vida– definen el eje del problema y proponen soluciones viables mediante proyectos productivos y de bienestar social. Los proyectos podían ser:

- ❖ Proyectos de cuota de mantenimiento
- ❖ Proyectos con recuperación.
- ❖ Proyectos con recuperación y cuota de Solidaridad.

Para sostener el trabajo de cada comité se creó un fondo comunitario, con recursos de Solidaridad, que para algunos proyectos se reforzaba con cuotas de mantenimiento aportadas por la comunidad. Para las acciones productivas se siguió el sistema de

---

jornaleros formalmente y su contratación dependerá de su capacidad física, siendo posibles verlos laborar con las mismas cargas que los adultos. La edad productiva de los jornaleros va de los 5 a los 40 años, aunque se ha visto que puede alargarse hasta los 50 años. Después de esto, prematuramente envejecidos, los jornaleros se convierten en una carga para sus familias o viven de la mendicidad.

recuperación de un préstamo inicial, cuyo pago se dejaba en el fondo como capital de trabajo.

### **3.2 Programa de apoyo a comunidades indígenas**

#### **3.2.1 Desarrollo económico**

Establecido en marzo de 1990, el programa de Fondos Regionales de Solidaridad (FRS) se apoyó en los Centros de Coordinación Indigenistas (CCI) que se habían formado en los 70's, además de darse en un nuevo marco donde el gobierno quería ver a las organizaciones indígenas como sujetos activos de desarrollo. Los objetivos del programa eran promover que las comunidades y organizaciones conduzcan su propio desarrollo y promover proyectos productivos que capitalicen a éstas.

Los FRS estuvieron constituidos por un delegado, una asamblea, un consejo directivo de cinco miembros y comisiones de finanzas, técnica, de evaluación y los vocales de contraloría social, el consejo cuenta con un secretariado técnico que es desempeñado por el INI.

Las comunidades u organizaciones presentaron al consejo directivo propuestas o proyectos, el cual después de analizarlos emitía su opinión ante la asamblea y ésta decidía que propuestas o proyectos habían de recibir apoyo por parte del FRS.

La forma de operar el fondo era a través de una aportación mínima del 25% del costo del proyecto por parte de los sujetos a crédito. Los proyectos productivos financiados por cada fondo regional estuvieron orientados hacia:

- ❖ Brindar apoyo especial para el mejoramiento de la eficiencia de las actividades fundamentales en las regiones indígenas –actividades primarias–.

- ❖ Alentar opciones de aprovechamiento de los recursos regionales con base en la diversificación económica indígena a través de la interrelación de las actividades agropecuarias, forestales, agroindustriales y artesanales.
- ❖ Impulsar el desarrollo de tecnologías acordes a la vocación productiva regional y en los casos que las circunstancias lo permitan propiciar la integración de las técnicas tradicionales con las modernas.

Finalmente de acuerdo con el gobierno, a través de los FRS se generaron diversas experiencias como eran: la solución de problemas que afectaban a toda una región como el abasto o la comercialización de los productos, la vinculación de las comunidades dispersas en un solo pueblo indígena y la ampliación del acceso a cargos de representación municipal, y de la participación en la formulación de programas de desarrollo regional ante las dependencias estatales y federales.

### **3.2.2 Bienestar social**

#### **3.2.2.1 Salud**

Por un lado se apoyaron programas de salud de los médicos tradicionales formalmente integrados, así como respaldo para las reuniones de intercambio de conocimientos y experiencias. Por otro lado se ayudó a los pacientes indígenas que requerían atención hospitalaria cubriendo los costos de cuotas de recuperación y pagándoles la transportación, hospedaje, alimentos, medicamentos, estudios de laboratorio, prótesis y gastos de funeral.

#### **3.2.2.2 Ayuda alimentaria directa a grupos de riesgo en comunidades indígenas en extrema pobreza**

Los objetivos de este programa eran: coadyuvar al índice de desnutrición infantil y fortalecer la infraestructura organizativa de las comunidades para que avancen hacia la suficiencia alimentaria, para lograrlo el gobierno proporcionó a las comunidades alimentos que contenían 25% de los requerimientos calóricos necesarios por grupo familiar. Las comunidades en contraprestación establecieron una cuota de recuperación para la formación de un fondo destinado a la producción de alimentos.

#### **3.2.2.3 Educación**

El objetivo era facilitar el acceso a la educación primaria a niños indígenas procedentes de comunidades dispersas que carecían de servicio educativo, a través de los albergues que manejaba el INI que estaban anexos a una escuela de educación primaria y en éstos se les proporcionaba hospedaje y alimentación de lunes a viernes.

#### **3.2.2.4 Fomento al patrimonio cultural**

Este programa se desarrolló a escala comunitaria, regional, estatal y nacional y buscaba ampliar y dar permanencia a nuevos espacios y acciones dedicados a la recuperación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas, así como a su intercambio con otros patrimonios culturales, en condiciones de respeto e igualdad.

Para cumplir sus objetivos se organizaron CS, donde los indígenas definían el destino de los recursos y se estableció un fondo para la promoción del patrimonio cultural indígena a fin de apoyar los proyectos generados por estos pueblos y sus organizaciones.

#### **3.2.2.5 Procuración de justicia**

Se procuró fortalecer su capacidad de hacer valer sus derechos ante las autoridades de diversa índole, a través de la difusión de elementos jurídicos básicos entre la población indígena.

#### **3.2.3 Brigadas de solidaridad**

En julio de 1989 como reconocimiento explícito de la necesidad de reforzar la acción institucional para el desarrollo comunitario y modificar las causas estructurales de la

pobreza se formaron las Brigadas de Solidaridad. Este programa identificó dos aspectos que contenían los problemas: a) la prevalencia de políticas que no respondían a las necesidades y características de los distintos grupos de marginados y, b) que las condiciones de marginación de las poblaciones limitaban o inhibían su capacidad de generar proyectos de desarrollo de amplia visión.

Los objetivos establecidos para su labor eran:

- ❖ Fortalecer la organización y capacitar a la comunidad para que, de manera inmediata, acceda a esquemas productivos autogestionarios que modifiquen las causas estructurales de la pobreza.
- ❖ Lograr la presencia comunitaria en los procesos programáticos y operativos de las instituciones, en el ámbito de acción que les afecte.
- ❖ Contribuir a través de las Brigadas a la capacitación y orientación para elaborar los expedientes técnicos que respaldan la gestión de los proyectos comunitarios surgidos en los talleres de autodiagnóstico y que son validados por las asambleas de las comunidades.

## **4. PROGRAMAS PRODUCTIVOS**

### **4.1 Fondos para la producción**

Este Programa se creó en 1990 para apoyar a los campesinos excluidos por la reorientación estratégica del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), con el objeto de alentar la producción de alimentos básicos en zonas de temporal y, de manera específica para apoyar con recursos financieros a los campesinos pobres que trabajan en tierras de alto riesgo y baja productividad.

Se integraron comités a efecto de que elaboraran y validarán el padrón de productores definitivo. Se firmó un convenio donde quedaban establecidos el monto por productor –que era generalmente bajo debido a sólo eran fondos de apoyo de acuerdo con Verónica Schulz las cuotas para maíz ascendieron a 300,000 pesos por hectárea y las del café fluctuaron entre 175,000 y 400,000 pesos por hectárea–, las fechas para la

entrega y los vencimientos para regresar el préstamo. Los recursos se otorgaron de manera individual a cada productor –sin existir una tasa de interés para el reembolso–, quien se comprometía a aplicarlos únicamente al cultivo, básicamente de maíz y frijol, además quien, habiéndose comprobado que tuvo una buena cosecha no reintegraba a la Tesorería Municipal, voluntaria e individualmente, el importe que recibió, quedaba definitivamente descalificado para ser beneficiario de este programa en los ejercicios siguientes. Las normas de operación del programa establecieron, además que los recursos recuperados por pagos hechos por los productores se aplicaban a obras o acciones que los propios beneficiarios determinaban, excepto su distribución en efectivo entre los participantes.

En general el impacto de estos programas de apoyo a la producción, fue la estabilidad en los niveles de producción en cada una de sus ramas, así como un contenedor a la demanda o protesta social, ante el adelgazamiento de las instituciones que atendían a estos productores.

Finalmente las presidencias municipales, a través de los Comités de Validación y Seguimiento, hicieron las gestiones necesarias, en cada localidad, para invitar a los productores a cubrir el monto del apoyo recibido.

## **4.2 Apoyo a cafeticultores**

Este programa comenzó a operar en 1989, estableciendo el Programa de Apoyo a los Productores de Café en México<sup>95</sup>, que apoyó financieramente a los productores que quedaron sin ayuda al desaparecer el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE), a los cafeticultores afectados por la helada de 1989 –principalmente los que poseían hasta dos hectáreas y de 1,000 a 2,000 plantas por hectárea– y a los productores pobres<sup>96</sup> englobados en los siguientes rubros:

---

<sup>95</sup> Durante el gobierno de Salinas de Gortari existieron dos bloques que apoyaron al sector cafetalero, el primero conformado por la Secretaría de Fomento Industrial (SECOFI), el Banco de Comercio exterior (BANCOMEXT), Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y el INMECAFE que buscaron apoyar a los productores potencialmente rentables, dejando al libre mercado el reordenamiento y no otorgándoles subsidios directos. El segundo bloque estuvo conformado por el PRONASOL y el INI, quienes dieron apoyos a la producción a los miembros de los grupos indígenas quienes por su condición era muy difícil que se integraran al mercado.

<sup>96</sup> Joel Aquino dirigente de la comunidad de Yalalag, distrito de Villa Alta en Oaxaca, en entrevista a la revista Proceso comentaba acerca del PRONASOL “no es un proyecto para enfrentar seriamente la pobreza en Oaxaca” y además advertía “Si el gobierno no modifica su política social encaminada a mejorar la situación de los indígenas, es natural que aquí haya estallidos como en Chiapas”. Se quejaba del raquíto presupuesto del programa “algo así como 150 nuevos pesos para cada uno que no sirven para los viáticos de un funcionario del estado”, de que los recursos llegaban siempre “fuera de tiempo”; de las infructuosas denuncias presentadas al gobierno del estado y de la “situación de tragedia” en que vivían los cafeticultores oaxaqueños. Véase ROBLES, Manuel, en *Ibíd.*

- ❖ Los considerados en el padrón<sup>97</sup> del INMECAFE, constituido por los productores de hasta 10 hectáreas que cubrieron sus adeudos de los adelantos a cuenta de cosecha en el ciclo 1989 – 1990.
- ❖ Los que integraban el padrón de productores de las organizaciones que recibieron apoyos a la comercialización por parte del INI y que cubrieron sus adeudos.
- ❖ Los conocidos como “libres” y que contaban con predios de hasta dos hectáreas.

El sector cafetalero era una de las principales prioridades para Solidaridad pues “60 percent of coffe producers live in extreme poverty, and 60 percent are indigenous. This explain Solidarity’s close collaboration with the INI in tis work in the coffe sector”.<sup>98</sup> Los objetivos del programa eran: primero impulsar y fortalecer los procesos organizativos y productivos, para mejorar y ampliar su participación en la producción, industrialización y comercialización, y aumentar la productividad. Segundo traspasar a las organizaciones las funciones, recursos materiales e infraestructura que tenía asignados IMECAFE. Para lograrlo Solidaridad se enfocaría en dar alternativas de financiamiento a la producción de los campesinos que no pudieran tener acceso al mercado, así como de promover incrementos substanciales en la productividad a través de mejoras en la organización, en los insumos, la infraestructura y los recursos financieros.

Aunque las formas de canalizar los recursos eran muy variadas en la práctica, existieron dos normas básicas para la asignación de los recursos:

- ❖ Los recursos debían de ser canalizados a los productores considerados en extrema pobreza, o con menos de tres hectáreas y en algunos casos a las organizaciones cafetaleras locales y regionales que pudieran garantizar la transparencia en el uso de los mismos.
- ❖ Los recursos no debían ser asignados por medio de prácticas paternalistas o clientelares, sino a través de los CS pues éstos debían de ser recobrados de acuerdo con un calendario de pagos hecho por el programa o proyecto, con lo que

---

<sup>97</sup> Se entregaron los padrones del INMECAFE y BANRURAL que habían sido depurados y validados previamente, sin embargo en la mayoría de los casos las instituciones no consideraban como beneficiarios del financiamiento a los productores marginales, a los de extrema pobreza conocidos comúnmente como “productores libres”, libres de financiamiento para sus cultivos. Aunque al imprimirle una nueva dinámica de participación mediante asamblea comunitaria, se sumaron a la lista productores libres, aceptados y validados por la comunidad. Véase SCHULZ ROBLES, Verónica, “EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN LA ESFERA DE LA PRODUCCIÓN” en *Economía Informa*, Vol. 18, No. 194, mayo de 1991.

<sup>98</sup> Véase HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis y Fernando CELIS ROJAS, *Solidarity and the new campesino movements: the case of coffe production*, en WAYNE A., Cornelius and FOX, Jonathan (compilers), *Transforming state- society relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, 1994.

se garantizaría la creación de un Fondo de Solidaridad revolvente para el beneficio de la comunidad.

Se conformaron los CS, aunque en este caso Solidaridad no respetó las organizaciones existentes tales como las Unidades Económica de Producción y Comercialización –creadas durante la operación del IMECAFE–, los ejidos, las uniones comunitarias, etc. Posteriormente se elaboró un convenio que establecía los recursos que habrían de corresponder a cada comité, especificando el monto por productor, las fechas para la entrega y los vencimientos para regresar el préstamo, además se crearon el programa de Corte y Acarreo para mantener la capacidad productiva de los cafetaleros en manos del sector social, el Apoyo a la Producción que se enfocó en incrementar la productividad y el Fondo de Acopio y Comercialización que estuvo destinado a apoyar las actividades de almacenamiento y comercialización del café.

El programa funcionó mediante un esfuerzo de coordinación interinstitucional, en particular con el INI –dependencia ejecutora del programa– que delimitaba su cobertura territorial de acuerdo con la ubicación de los centros coordinadores indigenistas del INI y los centros de apoyo del INMECAFE. Los centros coordinadores llevaron a cabo las acciones de seguimiento y recuperación de los recursos que servían para conformar una “bolsa” para realizar obras de beneficio comunitario que eran decididas colectivamente.

Al inicio de 1992 ante la persistencia de la crisis en el sector se conformó el Grupo Operativo Nacional (GON) y 52 Grupos Operativos Regionales (GOR) y se coordinaron también dentro del programa la SARH, SECOFI, BANCOMEXT y otras dependencias de los gobiernos de los estados involucradas con el cultivo de café.

Las funciones del GON eran: definir los instrumentos normativos para la operación general del Programa Especial de Apoyo a Cafeticultores del Sector Social, vigilar la correcta aplicación de los recursos aportados por el Fideicomiso del Café<sup>99</sup> (FIDECAFE) como por el gobierno federal, precisar los montos de recursos necesarios para cada uno de los subprogramas, con base en la opinión de los GOR, estimar y validar los techos financieros por región y entidad con las bases establecidas por los GOR, dar seguimiento, supervisar y requerir información sobre la operación del

---

<sup>99</sup> Fueron fondos creados con los importes recuperados de los préstamos a los productores dentro del programa.

programa a las dependencias o grupos involucrados y promover y divulgar el programa.

### **4.3 Apoyo a productores forestales**

El Programa se inició en mayo de 1990 dentro del marco del Programa Nacional de Reforestación con la participación de 31 organizaciones forestales en 16 entidades federativas, durante 1992 se ampliaron éstas a 93 en 19 estados de la República. El objetivo del programa era básicamente apoyar a los productores forestales de bajos ingresos otorgándoles asesoría técnica y fomentando una cultura forestal fundamentada en el uso racional de los recursos.

### **4.4 Pescadores ribereños y acuicultura**

El objetivo de este programa consistió en fomentar el aumento de la oferta y la capacidad de distribución de alimentos producidos por el sector pesquero, principalmente especies de consumo popular como la mojarra y la carpa, así como la captura de crustáceos, moluscos, cazón y algas. Esto contribuiría a generar empleos e ingresos dentro de las comunidades campesinas y pesqueras, promover un esquema de desarrollo regional más equilibrado, y aprovechar intensiva e integralmente los recursos naturales.

La base de funcionamiento era la concertación social a través de los CS como un pilar para el desarrollo integral de la acuicultura. Para desarrollarla se promovieron ajustes a la normatividad vigente, marcos de referencia técnica, de uso de recursos y de ubicación territorial, para dar seguridad jurídica a los inversionistas de los sectores social y privado.

### **4.5 Solidaridad para la pequeña minería**

El PRONASOL desde 1989 apoyó la exploración, explotación y comercialización de recursos mineros, a través de la transferencia de recursos para apoyar la producción de mármol en el estado de Durango; de cantera en Tlaxcala; ónix en Zacatecas; caolín en Veracruz; turquesa en Sonora y el cuarzo en Jalisco.

#### **4.6 Fondo nacional de empresas de solidaridad (FONAES)**

Se estableció el 14 de noviembre de 1991 como parte de las acciones para dar libertad y justicia al campo después de las modificaciones al artículo 27 constitucional<sup>100</sup>. Posteriormente el 4 de diciembre de ese mismo año se decretó la creación del FONAES como órgano desconcentrado de la SPP. El objetivo era apoyar con recursos financieros a campesinos, grupos indígenas y habitantes del medio urbano popular que contaran con proyectos productivos susceptibles de transformarse en unidades económicas viables y con sentido social, es decir es opuesto a un sistema de subsidios permanentes. Se pretendía además arraigar a la gente a sus lugares de origen a través del impulso a la actividad productiva y la proliferación de microempresas que crearan empleos.

De esta manera, la estrategia de combate a la pobreza adquirió de acuerdo con el gobierno, una dimensión de largo plazo en la medida en que, a partir de la creación de empleos, permitía elevar el nivel de vida de los mexicanos pobres. Además, el gasto social se potenciaría al servir como capital semilla de empresas del sector social.

#### **4.7 Solidaridad obrera**

La base de este programa era la concertación social donde intervinieron empresas, sindicatos y núcleos de población obrera. Los objetivos eran:

- ❖ Mejoramiento y construcción de vivienda;
- ❖ Crear condiciones para la cultura y el esparcimiento;
- ❖ Formación de grupos para la producción, y

---

<sup>100</sup> Se reconocía la personalidad jurídica de los ejidos y comunales y asimismo se establecían los procedimientos por los cuales los ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgarles el uso de su tierra; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre miembros del núcleo de población.

- ❖ Convocar la solidaridad de los sindicatos que tienen fuerza económica, para acciones en comunidades en las que trabaja Solidaridad.

Para el mejoramiento de la vivienda se formaron CS en barrios o colonias obreras que buscaban concertar aportaciones de las empresas en las que trabajan y en los sindicatos de los que son miembros. Los proyectos de reconstrucción y remozamiento de las viviendas eran supervisados por la comunidad, cuyos miembros aportaban una cuota acordada en asamblea y realizaban los trabajos que no requerían calificación previa. En el caso de las unidades habitacionales el trabajo en CS incluyó la participación en la organización y prestación de servicios de limpieza, abasto, vigilancia y educación. También en cuanto al establecimiento de guarderías que se construyeron con aportaciones de Solidaridad y el IMSS intervino en su funcionamiento con su esquema de guarderías participativas.

Para el fomento de la cultura y el esparcimiento se trabajó en comités elegidos en asamblea, incluyéndose acciones de fomento al deporte y al turismo. En cuanto a la formación para la producción, se buscó capacitar para impulsar la creación de pequeñas empresas participativas, eficientes económicamente y competitivas de acuerdo con las posibilidades de cada grupo.

Por último, con la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores (ASPA) y el STRM se inició la aportación sindical para obras en comunidades en situación de pobreza.

## **5. PROGRAMAS DE ALCANCE TERRITORIAL**

### **5.1 Fondos municipales de solidaridad (FMS)**

El Programa inició sus operaciones en 1990, abarcando a los 1,421 municipios de mayores índices de pobreza en todo el país. El objetivo era la transferencia de recursos adicionales a los que disponía en su presupuesto normal el municipio, fortaleciendo sus capacidades financiera y de gestión de las necesidades de sus habitantes.

Los recursos del FMS tuvieron como objetivos impulsar obras y acciones productivas que mejorarían las condiciones de vida y posibilitarían el acceso a mejores ingresos a

los campesinos que vivían en zonas de baja productividad y a los habitantes de colonias populares marginadas.

Los recursos del Programa se distribuyeron, al interior de cada municipio, de la manera siguiente: en general, se asignó hasta 25% a la cabecera municipal y no menos de 75% al resto de las comunidades; en el caso de que más de 60% de la población total del municipio se concentrara en la cabecera, su porcentaje de participación aumentaba a 40% y, sólo cuando toda la población se concentraba en la cabecera municipal, su porcentaje es de 100 por ciento.

Los proyectos que financiaba el programa se agruparon en tres categorías:

- ❖ *Bienestar social*: construcción y reparación de sistemas de agua potable y drenaje, escuelas, instalaciones deportivas, centros de salud, calles, parques, jardines y obras de urbanización, entre los principales rubros.
- ❖ *Apoyo productivo*: perforación de pozos para riego; construcción y reparación de canales, bordos, unidades pecuarias, estanques rústicos y empacadoras de productos agrícolas; así como la realización de acciones de nivelación de suelos y despiedre.
- ❖ *Infraestructura*: construcción y rehabilitación de caminos rurales, puentes y centros de acopio, así como la electrificación de poblados rurales y colonias populares.

El responsable del manejo y aplicación de los recursos era el ayuntamiento quien, con apego a las leyes federales en materia de gasto público, obra pública y adquisiciones, debía de adecuar su actuación a los principios básicos de Solidaridad, además el ayuntamiento era, también, responsable de que la obra se llevara a cabo en los términos aprobados por la Delegación de la SEDESOL.

La base de operación del programa era la creación de un Consejo Municipal de Solidaridad (CMS) en cada uno de los ayuntamientos con los que trabajaba. Este CMS se integró por el presidente municipal, un representante del gobierno estatal, el tesorero municipal, las autoridades auxiliares competentes, y un vocal de control y vigilancia. Lo presidía el titular del gobierno municipal y tenía como funciones principales las de promover la organización de los CS en cada una de las comunidades que integran el municipio, revisar las propuestas que surgen de dichos

comités, vigilar que se cumpla la normatividad del programa, así como concertar y coordinar las obras y acciones financiadas por fondos municipales.

Por su parte los CS eran los encargados de recoger directa y democráticamente en asambleas generales las demandas de la población de sus respectivas comunidades y priorizar la realización de las obras que habrían de llevarse a cabo para, en etapas posteriores, participar en su gestión frente al CMS, reunir y administrar las aportaciones del gobierno y vigilar la evaluación y el control de las obras.

## **5.2 Programas de Desarrollo Regional**

Estos Programas atendieron ámbitos territoriales con problemas y características comunes a través del impulso al desarrollo regional de una manera coordinada, apoyando la descentralización de decisiones, la desconcentración de la actividad económica y el desarrollo urbano y municipal, además establecieron los lineamientos para impulsar el crecimiento racional y equilibrado de los centros de población; mejorar las condiciones de vida con la participación creativa de la sociedad; propiciar un desarrollo equilibrado que aprovechara el potencial de los recursos con pleno respeto a la naturaleza.

Sus objetivos generales eran:

- ❖ Apoyar el proceso de transformación económica de las regiones mediante el aprovechamiento del potencial de los recursos naturales y productivos de la región, así como las ventajas comparativas, características geográficas e infraestructura instalada.
- ❖ Contribuir al mejoramiento del nivel de vida y elevar las condiciones de bienestar social con base en la generación de nuevas actividades productivas, rentables y competitivas en el mercado nacional e internacional.
- ❖ Fomentar la inversión de los sectores social y privado para diversificar las actividades productivas, modernizar con nuevas tecnologías aplicadas a los procesos productivos, generar más empleos y elevar los ingresos así como activar el mercado regional.

- ❖ Estimular la organización comunitaria para que la población de las regiones participe directamente en la implementación de los planes y programas, y de esta manera se aumenten los niveles de salud, educación, alimentación, vivienda, servicios públicos básicos y la preservación del medio ambiente.
  
- ❖ Es importante la participación de las comunidades por medio de la organización social como lo son los CS y las coordinadoras para que en estrecha relación con los consejos municipales y los COPLADES municipales y estatales, se incorporen a la planeación y decisión de las obras prioritarias a realizar en las diversas comunidades y regiones que participan en estos programas.

## Anexo 1: Los catorce puntos para la planificación del movimiento agrario

1.	La necesidad de que se establezca la cooperación entre el gobierno y los factores que intervienen en la producción, para resolver permanentemente los problemas que son propios de las relaciones obrero-patronales, dentro de nuestro régimen económico de derecho.
2.	Conveniencia nacional de proveer lo necesario para crear la Central Única de Trabajadores Industriales, para que dé fin a las pugnas intergremiales nocivas por igual a obreros, patronos y gobierno.
3.	Definición del gobierno como árbitro y regulador de la vida social.
4.	Seguridad de que las demandas de los trabajadores serán siempre consideradas dentro del marco que ofrezcan las posibilidades económicas de las empresas.
5.	confirmación del propósito de no acordar ayuda preferente a una determinada organización proletaria, sino al conjunto del movimiento obrero representado por la Central Unitaria.
6.	Negación rotunda de toda facultad a la clase patronal para intervenir en las organizaciones de los obreros, pues no asiste a los empresarios derecho alguno para invadir el campo de acción del proletariado.
7.	Las clases patronales tienen el mismo derecho que los obreros para vincular sus organizaciones en una estructura nacional.
8.	El gobierno está interesado en no agotar las industrias del país, sino acrecentarlas, pues aún para su sostenimiento material la administración pública reposa en el rendimiento de los impuestos.
9.	La causa de las agitaciones sociales no radica en la existencia de núcleos comunistas. Estos forman minorías sin influencia determinada en los destinos del país. Las agitaciones provienen de la existencia de aspiraciones y necesidades justas de las masas trabajadoras que no se satisfacen, y de la falta de cumplimiento de las leyes del trabajo, lo que da material de agitación.
10.	La presencia de pequeños grupos comunistas no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de nuestro país. Existen estas pequeñas minorías en Europa, en Estados Unidos y, en general, en todos los países del orbe. Su acción en México no compromete la estabilidad de nuestras instituciones, ni alarma al gobierno ni debe alarmar a los empresarios.
11.	Más daño que los comunistas han hecho a la nación los fanáticos que asesinan profesores, fanáticos que se oponen al cumplimiento de las leyes y al programa revolucionario, y que sin embargo tenemos que tolerarlos.
12.	La reciente situación patronal no se circunscribe a Monterrey, sino que tuvo ramificaciones en otros centros importantes de la República, como en Laguna, León, Distrito Federal, Puebla y Yucatán.
13.	Debe cuidarse mucho a la clase patronal de que sus agitaciones se conviertan en banderilla política, porque esto nos llevaría a la lucha armada.
14.	Los empresarios que se sientan fatigados por la lucha social pueden entregar sus industrias a los obreros o al gobierno. Eso sería patriótico, el paro no.

**Fuente:** FUENTES, Mario Luis, *La asistencia social en México*. Historia y perspectivas, México, 1999.

## Anexo 2: Clasificación de la Secretaría de la Asistencia Pública de los principales puntos de debilidad social

1.	Los niños menores de once años, carentes de padres o abandonados; niños que en caso de poseer bienes o derechos hubieran sido despojados o hubieran sido objeto de una mala administración; y en los casos en los que las madres, por encontrarse en estado de abandono no puedan desempeñar un trabajo remunerado por no tener en donde depositar a sus hijos mientras trabajan; casos en que los padres no obtengan un salario suficiente para satisfacer las necesidades de su familia o de sus dependientes y otros casos especiales.
2.	Respecto a la población adolescente, la secretaría actuaría en los casos en los que sufra de alguna deficiencia somática o que por su condición ético-social o educacional, necesiten de centros especiales para su adaptación.
3.	En los casos de los adultos, la secretaría actuaría cuando las causas de debilidad social fueran las siguientes: a) disfunciones somáticas; b) padecimiento de enfermedades agudas o crónicas, o traumatismos que originen la imposibilidad de trabajar, temporal o definitivamente; c) por no haber recibido la preparación escolar necesaria para desempeñar labores remuneradas; d) sufrir desocupación debida a los efectos del régimen social; e) percibir salarios cortos o insuficientes por la razón mencionada en el punto anterior, por sequías o trastornos meteorológicos, por siniestros etc. f) por existir desvalorización de los salarios; g) por la mala distribución de los hogares de los ingresos por ignorancia, por vicios o por malos hábitos; g) en los casos de embarazos y maternidad se proporcionaría a la madre "débil social" apoyo para alimentación, higiene, etc.
4.	En el grupo de los ancianos se intervendría en los casos de la debilidad propia de la edad o por enfermedades crónicas o agudas por alguna otra causa.
5.	En los casos especiales de debilidad ético-social, derivados del desconocimiento de los derechos de los individuos o de la debilidad para obtener su satisfacción (en este caso debía darse una asistencia de tipo jurídico que corrija las causas de la debilidad que existan).

**Fuente:** FUENTES, Mario Luis, *La asistencia social en México*. Historia y perspectivas, México, 1999.

**Anexos 3, 4, 5 y 6: Fundamento legal del acuerdo para elevar productivamente el nivel de vida de la población y el Pronasol.**

Legislación Federal	Artículos	Resumen del Artículo
CPEUM	3 <sup>o</sup>	El Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria... La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional... Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.
	4 <sup>o</sup>	La Nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá..., y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado... Toda persona tiene derecho a la protección de la salud... Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.
	25	Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional... y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos y clases sociales... Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.
	26	El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional... Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la administración pública federal.
	27	La Nación tendrá en todo tiempo imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana... La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas... considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano...
	28	No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados...
	123	Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

Fuente: Propia con base en los artículos de la CPEUM.

Legislación Federal	Artículos	Resumen del Artículo
LP83	2 <sup>o</sup>	La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la CPEUM... La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria.
	19	El presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias secretarías de Estado o departamentos administrativos.
	25	Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

	26	Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados...
	27	Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes.
	28	El plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.
	29	El plan y los programas regionales y especiales, deberán ser sometidos por la SPP a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Fuente: Propia con base en los artículos de la LP83.

Legislación Federal	Artículos	Resumen del Artículo
LPCGP	4 <sup>o</sup>	La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el ejecutivo federal por conducto de la SPP.
	13	El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán cada año calendario y se fundarán en costos.
	14	La SPP al examinar los presupuestos cuidará que simultáneamente se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento.
	15	El presupuesto de egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la cámara de diputados, a iniciativa del ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1 <sup>o</sup> de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto señalen.
	16	El presupuesto de egresos de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a las que se refieren las fracciones I a IV del artículo 2 <sup>o</sup> de esta ley. El presupuesto de egresos de la Federación comprenderá también, en capítulo especial, las previsiones del gasto público que habrán de realizar las entidades relacionadas en las fracciones VI a VIII del propio artículo 2 <sup>o</sup> de esta ley, que se determine incluir en dicho presupuesto.
	19	El proyecto de presupuesto de egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a: I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa. II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales. III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que propone, incluyendo el monto y clasificación correspondiente a las percepciones que se cubren a favor de los servidores públicos. Dichas percepciones incluyen lo relativo a sueldos, prestaciones y estímulos por cumplimiento de metas, recompensas, incentivos o conceptos equivalentes a éstos; IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal. V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso. VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente. VII. Situación de la Tesorería al fin de último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente. VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro. IX. En general, toda información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

Fuente: Propia con base en los artículos de la LPCGP.

## ACRÓNIMOS

1. ASPA: Asociación Sindical de Pilotos Aviadores
2. BANCOMEXT: Banco de Comercio Exterior
3. BANRURAL: Banco Nacional de Crédito Rural
4. CAPFCE: Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
5. CCI: Centros de Coordinación Indigenistas
6. CDS: Convenios de Desarrollo Social
7. CFE: Comisión Federal de Electricidad
8. CMS: Consejo Municipal de Solidaridad
9. CNA: Comisión Nacional del Agua
10. CNC: Comisión Nacional Campesina
11. CNZAF: Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Forestal F.C.L
12. CONASUPO: Compañía Nacional de Subsistencias Populares
13. COPLADES: Comités de Planeación del Desarrollo en los Estados
14. COPLAMAR: Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
15. COR: Confederación Obrera Revolucionaria
16. CORETT: Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra
17. CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
18. CROC: Confederación Regional de Obreros y Campesinos
19. CS: Comité de Solidaridad
20. CTM: Confederación de Trabajadores de México
21. CUD: Convenios Únicos de Desarrollo
22. DAI: Departamento de Asuntos indígenas
23. DICONSA: Distribuidora e Impulsora Comercial
24. DIF: Desarrollo Integral de la Familia
25. DOF: Diario Oficial de la Federación
26. EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional
27. FIDECAFE: Fideicomiso del Café
28. FIDEPAL: Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías
29. FMS: Fondos Municipales de Solidaridad
30. FONAES: Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad
31. FONHAPO: Fondo Nacional de Habitación Popular
32. FRS: Fondos Regionales de Solidaridad
33. FSTSE: Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado
34. FTDF: Federación de Trabajadores del Distrito Federal
35. GON: Grupo Operativo Nacional
36. GOR: Grupos Operativos Regionales
37. IMAN: Institución Mexicana de Atención a la Niñez
38. IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social
39. INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
40. INI: Instituto Nacional Indigenista
41. INPI: Instituto Nacional de Protección a la Infancia
42. INS: Instituto Nacional de Solidaridad
43. INMECAFE: Instituto Mexicano del Café
44. IRPI: Institutos Regionales de Protección a la Infancia
45. ISSSTE: Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado
46. LNPBP: Lotería Nacional para la Beneficencia Pública
47. LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
48. LP83: Ley de Planeación de 1983
49. LPCGP: Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público
50. MUO: Manual Único de Operación

51. NAFIN: Nacional Financiera
52. ONU: Organización de las Naciones Unidas
53. PAN: Partido Acción Nacional
54. PEMEX: Petróleos Mexicanos
55. PIB: Producto Interno Bruto
56. PND: Plan Nacional de Desarrollo
57. PNR: Partido Nacional Revolucionario
58. PNUD: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
59. PRI: Partido Revolucionario Institucional
60. PRM: Partido de la Revolución Mexicana
61. PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad
62. SAM: Sistema Alimentario Mexicano
63. SARH: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
64. SECOFI: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
65. SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social
66. SEP: Secretaría de Educación Pública
67. SNM: Sindicato Nacional de Maestros
68. SNS: Semana Nacional de la Solidaridad
69. SPP: Secretaría de Programación y Presupuesto
70. SSAP: Secretaria de Salubridad y Asistencia Pública
71. STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social
72. STRM: Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana
73. TELMEX: Teléfonos de México

## **BIBLIOGRAFÍA**

## Fuentes Escritas

1. ACOSTA CÓRDOBA, Carlos, "El gobierno de Zedillo no sabe qué hacer con el Pronasol" en *Proceso*, Año 18, No 966, 8 de mayo de 1995.
2. AZPIZAU, Joaquín s.j., *Moral profesional económica*, Buenos Aires: Editorial Poblet, 1943.
3. BARAJAS, Gabriela, "Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol", en *Estudios Sociológicos*, Vol. XV, núm., 45, septiembre– diciembre de 1997.
4. BAUCETA FACORRO, Luis y Manuel MARTÍNEZ MOIX, *Apuntes de política social: explicación de la cátedra de "política social" de la facultad de ciencias políticas y económicas de la Universidad de Madrid, recogidas y ordenadas por los profesores ayudantes*, Madrid: A.U.L.A., 1963.
5. BAUTISTA ROMERO, Jaime, "México: ¿liberalismo social o neoliberalismo?" en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 26, No. 103, Octubre- Diciembre de 1995.
6. CALDERÓN DE LA BARCA MARQUESA, *La vida en México*, México: Editorial Hispano–Mexicana, 1945.
7. Carlos Salinas de Gortari: asuntos de familia, Realizador Federico Weingartshofer, México: Clío, libros y videos, 1998.
8. Carlos Salinas de Gortari: el hombre que quiso ser rey, Producción general Diana Roldán, Realizador Eva López Sánchez, México: Clío, libros y videos, 1998.
9. CEJA MARTÍNEZ, Jorge, "ANDAR HACIENDO POLÍTICA, la democracia desde abajo y el vínculo local– global en el caso PRONASOL", Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara, 1997.
10. CLAVIJO, Fernando (compilador), *Reformas económicas en México 1982-1999*, México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), FCE y ESANE Consultores, 2000.
11. COHEN, Louis y Lawrence, MANION, *Métodos de investigación educativa*, Madrid: La Muralla, 1990.
12. CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, *El programa nacional de solidaridad*, México: Fondo de Cultura Económica (FCE), 1994.
13. Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1973.
14. \_\_\_\_\_, 6 de enero de 1992.
15. "Discurso de toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari", en el *Financiero*, año VIII, núm. 1823, viernes 2 de diciembre de 1988.
16. EL COLEGIO DE MÉXICO, *Historia general de México*, México: COLMEX, 2000.
17. ENRÍQUEZ, Federico, "En Chalco, el sueño terminó con Pronasol", en *Época*, No 361, 4 de mayo de 1998.
18. Ernesto Zedillo: la construcción de la democracia, Producción general Diana Roldán y Stasia de la Garza, México: Clío, libros y videos, 2000.
19. FERNÁNDEZ, Joaquín, *Política económica y social*, Madrid: Doncel, 1976.
20. FUENTES, Mario Luis, *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*, México: Editorial Paideia, 1999.
21. GARCÍA COLÍN, Margarita, "PRONASOL, EL GRAN DESAFÍO, Cumplir el Compromiso: Vida Digna Para Todos los Mexicanos, en *Época*, No 66, 7 de septiembre de 1992.
22. Historia de traiciones, México: Canal 6 de julio: Colectivo duro, 1989?.
23. HITZE, F., *El problema social y su solución: Tres discursos de F. Hitze*, Madrid: Imprenta de F. Maroto e hijos, 1880.
24. HUMBOLT de, Alejandro, *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México: Editorial Porrúa, 1984.

25. HURTADO, Javier, *El Sistema presidencial mexicano, evolución y perspectivas*, México: FCE y Universidad de Guadalajara, 2001.
26. JUÁREZ, Víctor Manuel, "Pronasol: Salida a la Presión Social y a la Inconformidad Política, en *Época*, No 113, 2 de agosto de 1993.
27. KAUFMAN R., Robert y Guillermo TREJO, "Regionalismo, transformación del régimen y Pronasol: la política del Programa Nacional de Solidaridad en cuatro estados mexicanos", en *Política y Gobierno*, Vol. II, núm., 2, segundo semestre de 1996.
28. *La planeación del desarrollo en la década de los noventa. Antología de la planeación en México*, Tomo 22, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y FCE, 1992.
29. *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales (FLACSO), Plaza y Valdés, 1996.
30. LEWIS, Oscar, *ANTROPOLOGÍA DE LA POBREZA. Cinco familias*, México: FCE, 1961.
31. LIMÓN, Dante, "SUPERVISIÓN DE CSG SOBRE EL TERRENO, Semana de Solidaridad: Recorrido por la Patria", en *Época*, No 66, 7 de septiembre de 1992.
32. LOYA, Sergio, "A toda velocidad, en su último jalón electorero, la maquinaria tripartita PRI–Procampo–Pronasol" en *Proceso*, Año 17, No 925, 25 de julio de 1994.
33. MARÍN, Carlos, "Estudio del propio Consejo Consultivo del Pronasol: Solidaridad hundió más en la desesperanza a los ocho municipios del estallido zapatista" en *Proceso*, Año 17, No. 949, 9 de enero de 1995.
34. MARTÍNEZ, José Luis, *El ensayo mexicano moderno*, México: FCE, 1958.
35. MARX, Carlos, *El Capital: Crítica de la Economía Política*, Tomo I, Volumen I, Madrid: Cenit, 1934.
36. \_\_\_\_\_, *Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850; El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Madrid: Espasa Calpe, 1992.
37. MARX, K. y Federico Engels, *El manifiesto comunista*, Madrid: Ediciones Endymión, 1987.
38. Miguel de la Madrid: el camino recto, Producción general Diana Roldán, México: Clío, libros y videos, 1998.
39. Miguel de la Madrid: oportunidades perdidas, Producción general Diana Roldán, México: Clío, libros y videos, 1999.
40. MORENO, Martín, "Solidaridad, sin Distingos, Reafirmó Salinas de Gortari" en *Época*, No 173, 26 de septiembre de 1994.
41. MORENO, Rafael, *La filosofía de la ilustración en México y otros escritos*, México: Facultad de Filosofía y Letras UNAM, 2000.
42. PARDO LÓPEZ, María del Carmen, *La administración de la política social: cuatro estudios. El diseño administrativo de programas de emergencia*, (tesis inédita), UIA, 1998.
43. *Política social y estado de bienestar*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid. 1992.
44. PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del estado. Teoría política*, México: Editorial Porrúa, 1954.
45. Ramírez, Carlos, "El reto de la desigualdad social" en el *Financiero*, año VIII, núm. 1823, viernes 2 de diciembre de 1988.

46. RAMÍREZ TENA, Felipe, *LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1808–2002*, México: Editorial Porrúa, 2002.
47. *Resumen de una visión de la modernización de México*, México: FCE, 1994.
48. REYES HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano III. Integración de las ideas*, México: FCE, 1974.
49. REYNA, José Luis, Democratización en México: límites y posibilidades, en *Modernización económica, democracia y democracia social*, México: El Colegio de México, 1993.
50. RIVERA RÍOS, Miguel A., “LA PRÁCTICA DEL LIBERALISMO SOCIAL, La reforma del sistema de pensiones en México, Una evaluación preeliminar” en *Economía Informa*, No 207, julio de 1992.
51. ROBLES, Manuel, “Solidaridad, una burla ante la miseria de Oaxaca; sus fondos, escasos y fuera de tiempo” en *Proceso*, Año 17, No. 900, 31 de enero de 1994.
52. ROETT, Riordan, *La liberalización económica y política de México*, México: Siglo XXI Editores, 1993.
53. ROUSSEAU, Jean Jaques, *Contrato social*, España : Editorial Espasa Calpe, 1984.
54. SALDAÑA H., Adalberto, *El Estado en la sociedad mexicana*, México: Editorial Porrúa, 1981.
55. SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México un paso difícil a la modernidad*, México: Plaza y Janés, 2002.
56. SALINAS DE GORTARI, Carlos, PALACIOS ALCOCER, Mariano (et al.), *El liberalismo social*, 2 Tomos, México: Cambio XXI, Fundación mexicana, 1992.
57. SÁNCHEZ ALMANZA, Adolfo, *Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la aplicación de recursos fiscales*, México: UNAM- Instituto de Investigaciones Económicas, 2000.
58. SÁNCHEZ MUÑOHIERRRO, Lourdes, “Los jornaleros hortícolas: San Quintín y Culiacán” en *Economía Informa*, No 216, abril de 1993.
59. SCHULZ ROBLES, Verónica, “EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN LA ESFERA DE LA PRODUCCIÓN” en *Economía Informa*, Vol. 18, No 194, mayo de 1991.
60. Secretaría de Programación y Presupuesto, Informe a los miembros consultivos del PNS, México (mimeo) 1989.
61. SIERRA BRAVO, R., *TESIS DOCTORALES y trabajos de investigación científica*, Madrid: Paraninfo, 1988.
62. TITMUS, Richard M., *Política social*, Barcelona: Ariel, 1981.
63. WARMAN, Arturo (compilador), *La política social en México 1989–1994*, México: FCE, 1994.
64. WAYNE A., Cornelius and FOX, Jonathan (compilers), *Transforming state-society relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, U.S.A: La Jolla, 1994.
65. ZERMEÑO, Felipe, “ACERCA DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA Y EL PRONASOL” en *Economía Informa*, Vol. 18, No 192, marzo de 1991.
66. 1992 Salinismo auge y reelección, guión y realización Carlos Mendoza, México: Canal 6 de julio, 1993.

### Fuentes Electrónicas

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>
2. Declaración de Principios del PRI, <http://www.pri.org.mx>
3. Página de internet del Banco de Crédito Rural, <http://www.banrural.gob.mx/>
4. Página del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, <http://www.infonavit.gob.mx/>

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN
PRECISIONES HISTÓRICO – TEÓRICAS ACERCA DE LA POLÍTICA SOCIAL
El método de la línea de pobreza o del ingreso
El método biológico
El índice de desarrollo humano
El índice Foster-Greer Thorbecke
ORÍGENES HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO
FUNDAMENTO IDEOLÓGICO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
FUNDAMENTO LEGAL DEL PRONASOL
ESTRUCTURA DEL PROGRAMA
La Comisión
El Consejo Consultivo
El Comité de Evaluación
La Coordinación General del Programa y Los Convenios Únicos de Desarrollo
Los Comités de Planeación de Desarrollo en los Estados
El Financiamiento del Programa y su Vigilancia
Descripción del Funcionamiento del Programa
La Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Solidaridad
LOS PROGRAMAS DEL PRONASOL
PROGRAMAS DE BENEFICIO SOCIAL FAMILIAR
Salud
Infraestructura educativa
PROGRAMAS DE BENEFICIO SOCIAL COMUNITARIO
Desarrollo urbano
El programa nacional de solidaridad en la industria carretera y de caminos rurales
PROGRAMAS ESPECIALES
Programas sociales
Programas de apoyo a comunidades indígenas
PROGRAMAS PRODUCTIVOS
Fondos para la producción
Apoyo a cafeticultores
Apoyo a productores forestales
Pescadores ribereños y acuacultura
Solidaridad para la pequeña minería
Fondo nacional de empresas de solidaridad
Solidaridad obrera
PROGRAMAS DE ALCANCE TERRITORIAL
Fondos municipales de solidaridad
Programas de desarrollo regional
ANEXOS
ACRÓNIMOS
BIBLIOGRAFÍA