

Política social en *El Cotidiano*

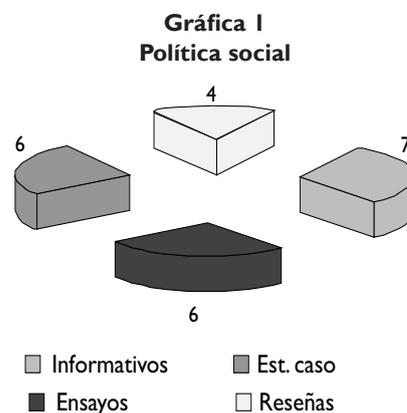
Armando Sánchez Albarrán*

A través de la selección de 23 trabajos se analizan las aportaciones de colaboradores a la revista *El Cotidiano*, en que se evalúan diversos aspectos de la política social, en particular el Programa Nacional de Solidaridad, en torno a tres ejes: la eficiencia de los programas, su uso político, y los intereses de grupo que generan. Para fines de exposición se hace una breve semblanza histórica de las políticas públicas, en particular de los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón. Los trabajos elegidos se subdividen a su vez en siete, dedicados a aspectos de carácter informativo; seis ensayos, seis estudios de caso, y cuatro reseñas.

La reflexión que se ha dado en la revista *El Cotidiano* en torno a la política social, si bien no es muy extensa sí resulta representativa por la calidad de los trabajos y el nivel de análisis de sus colaboradores, como intentaremos mostrar más adelante respecto a la eficiencia de los programas, su uso político y los intereses de grupo que generan.

En diferentes momentos encontramos trabajos que analizan la política

social, y destaca, desde luego, la revista número 49, dedicada exclusivamente al análisis del Programa Nacional de Solidaridad, en el que participan 24 colaboradores con análisis específicos de dicho programa. En la revista 61 y 62 se encuentran dos estudios de caso, el primero con referencia a Chiapas, y el segundo, a Baja California. La revista 124 contiene un trabajo con un balance del Acuerdo Nacional para el Campo desde la perspectiva de la política social. En síntesis, de 23 trabajos seleccionados, ubicamos 7 trabajos dedicados a aspectos de carácter informativo, 6 ensayos, 6 estudios de caso y 4 reseñas (véase Gráfica 1).



Fuente: Elaboración propia. *El Cotidiano*, núms. 49, 61, y 124.

El tema de la política social juega un papel notable en estos 25 años, debido especialmente al abandono

* Profesor-Investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: <armando_sa2002@yahoo.com.mx>.

paulatino del gobierno mexicano del pacto social a consecuencia del retiro del Estado y como medio para recuperar la cohesión social y legitimidad política necesaria en el tránsito hacia el nuevo modelo económico. Sin duda, la política pública que ha acaparado el mayor interés ha sido, sin duda, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), mismo que ha sufrido importantes cambios de acuerdo con los gobiernos en turno, desde su transformación en Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y puesta en práctica de programas como Progresá, durante el gobierno de Ernesto Zedillo y Oportunidades en el sexenio de Vicente Fox.

La política social, como lo constatan varios de los colaboradores de la revista, en tanto política distributiva ha sido diseñada para reproducir a un sujeto social pasivo políticamente gracias al suministro de un paquete de servicios básicos: infraestructura, servicios médicos, educación o alimentación, al tiempo en que se obtiene legitimidad con esas acciones al inducir al voto mediante los apoyos otorgados.

Ambos programas, y sobre todo PRONASOL, nacen a la par de las medidas de ajuste y cambio estructural, propios del neoliberalismo. Esto da lugar a una discusión intelectual y política de la política social que se centra en:

- la crítica a los programas focalizados;
- los riesgos políticos;
- y los intereses de grupo que genera.

Cabe aclarar que a través de la focalización se ofrece la posibilidad de utilizar recursos escasos de manera selectiva a favor de grupos meta predeterminados y según criterios de costo-eficiencia. La focalización pone el acento en la forma de utilización del gasto social y en los destinatarios de dicho gasto.

Breves antecedentes de política social en México

México cuenta con diversas modalidades de política social, aunque difieren de la que se aplica en los años ochenta del siglo XX. Durante la colonia y buena parte del siglo XIX la política social tenía un sesgo marcadamente religioso, determinado principalmente por la caridad. Desde fines del siglo XIX y previo a la Revolución, la política social la constituían instituciones asistencialistas y filantrópicas religiosas y privadas abocadas a la construcción de asilos, orfanatos y sanatorios. Después de la Revolución la población objetivo de la política social, la constituyó la población campesina y

obrera, por lo que quedó incluida en la Constitución en los artículos: 3° (derecho a la educación); 4° (reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, especialmente de los pueblos indígenas; el derecho a la salud, y a la vivienda); 27° (derecho a la tierra); y 123° (derecho al trabajo) entre otros.

De 1940 a fines de los ochenta la política social se encontraba subordinada al logro del crecimiento, ya que se consideraba que el modelo de sustitución de importaciones —por sí solo— lograría las bases del bienestar social mejorando el nivel de vida de la población, tanto en el campo como en la ciudad. Sin embargo la distribución del ingreso resultó desigual, aunque no generó pobreza en virtud de que el desarrollo económico y el gasto social crecieron más que la población. En la posguerra y hasta los años ochenta, la población privilegiada para la política social la conformó la población asalariada industrial y la de los sectores de servicios formales. A pesar de eso, se reconocía que la pobreza existía en zonas rurales. El crecimiento del empleo era una forma de hacer política social mediante el trabajo asalariado, los trabajadores y sus familias obtenían protección social ante los riesgos de enfermedad, vejez, vivienda, prestaciones, etc., para las que se crearon regulaciones e instituciones específicas. En zonas indígenas se puede rescatar las acciones del Instituto Nacional Indigenista (INI), que llevó programas sociales y productivos a la población indígena. Al mismo tiempo, las instituciones corporativas del PRI lograban, gracias a dichos esfuerzos institucionales, una cuota de poder como instancias de intermediación por dichos servicios. Sin embargo, el desarrollo económico resultó polarizado en unas cuantas ciudades como en la ciudad de México, Toluca, Guadalajara y Monterrey. En contraste la brecha social crecía en algunos estados del sur, la montaña y zonas agropecuarias de baja productividad, que además concentran la mayor población indígena, como en Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo y parte de Veracruz, los que tradicionalmente configuran la principal zona de marginación y pobreza del país.

En los años setenta y principios de los ochenta, cuando gobernaron sucesivamente Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, operaron programas sociales destinados a mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural en zonas marginadas, como el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) creado en 1972; el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) en 1973; el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) en 1974. Además se crearon el Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS, el Plan

Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Con la administración de Miguel de la Madrid se redefine el quehacer del Estado, pasando de criterios sociopolíticos hacia aspectos económicos de libre mercado. Resulta ilustrativo que en agosto de 1986 México suscribió el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

Hasta finales de los años ochenta la política social como política pública, y el concepto de ésta, aparece en el vocabulario de la agenda gubernamental, en virtud de la influencia de instituciones internacionales por iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Es un sexenio caracterizado por la inestabilidad económica: desequilibrio del peso frente al dólar, caída del PIB, caída del precio del petróleo, inflación, desempleo; el gobierno emprendió la reforma del Estado. Dicha reforma se transforma en el mecanismo de racionalización de los recursos públicos, cuyo interés se centra en reforzar las relaciones económicas con el exterior. En este entorno la política social resultará desfavorecida a consecuencia de las políticas de ajuste estructural por continuos recortes en programas y subsidios sociales, que concentrarán manifestaciones de descontento social que expresarán un agudo malestar social a consecuencia del deterioro en el nivel de vida de la población.

Por política social se entiende a las acciones dedicadas a combatir la pobreza, y ésta representa un problema público cuando la pauperización alcanza niveles verdaderamente alarmantes. Con el tiempo se distinguirán dos tipos de pobreza:

- Se define la pobreza como de aquella población que no satisface las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo.
- En cambio, la pobreza extrema es aquella población que no satisface ni siquiera el 60% de sus necesidades.

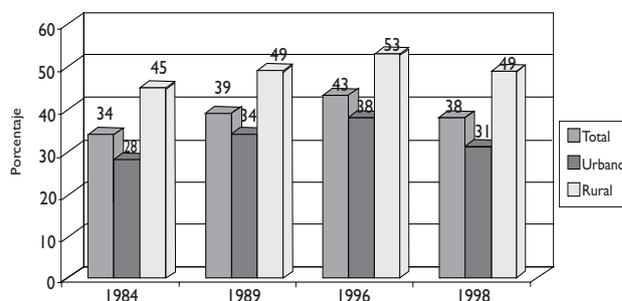
La noción de pobreza extrema habla del proceso de polarización social que ha vivido el país en las últimas décadas, que ya ha ocasionado la existencia de 40 millones de pobres, en 1990, de los cuales más de 17 millones se encuentran en extrema pobreza.

A finales de los años ochenta y hasta la actualidad, en medio de ajustes y reformas estructurales, y de una miseria masiva, la población objetivo de la política social ha sido la que se ubica en pobreza y pobreza extrema. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial rediseñaron una reforma social, para subsanar los costos sociales y los efectos negativos en la calidad de vida de la población

que han dejado los ajustes y la reforma estructural. Había quedado claro que el solo crecimiento económico no solucionaba el problema de la pobreza, más bien se había abierto la brecha entre ricos y pobres.

En un análisis de CEPAL, sobre la pobreza en México, se destaca cómo de 1984 a 1998 la pobreza en zonas rurales es mayor en zonas urbanas (véase Gráfica 2).

Gráfica 2
Hogares en situación de pobreza en México



Fuente: CEPAL.

Puede añadirse que en Oaxaca se instrumentó el programa “Lluvia, techo y alimento”, el cual consistía en el apoyo económico a pequeños proyectos de desarrollo local para poblaciones rurales pobres y con presencia indígena en dicha entidad. En cierta medida este programa puede considerarse un antecedente de Pronasol.

Varios análisis del Programa Nacional de Solidaridad, incluyendo a los colaboradores de la revista *El Cotidiano*, parten de considerar que las elecciones políticas para presidente de la República Mexicana en 1988, en las que ganó Carlos Salinas de Gortari, resultaron muy cuestionadas. El gobierno se dio a la tarea de impulsar un programa de modernización encaminado a revitalizar la economía favoreciendo las exportaciones y apoyando el libre mercado. Muchas de las acciones en este sentido supusieron un alejamiento del pacto social establecido desde 1917. Entre 1991 y 1992 se modificó la reforma agraria en el sentido de quitar el carácter imprescriptible, inembargable e inalienable de la propiedad social. Las políticas neoliberales se profundizaron como lo muestra la venta de Telmex, la privatización de la banca y la firma del TLC en 1992 con Estados Unidos y Canadá. Dado el alto costo económico y político de las políticas de ajuste, se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) cuya finalidad implícita era obtener legitimidad en las zonas de extrema pobreza en las ciudades como en el campo. En enero de 1992, pasó

a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social. El aparente éxito del gobierno de Salinas no correspondía con los resultados sociales y políticos. El 1° de enero de 1994, día en que el TLC entraba en vigor, en el estado de Chiapas se levantó un movimiento social de indígenas denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Carlos Salinas concluye su gobierno en medio de acusaciones de tráfico de influencias, corrupción, lavado de dinero, evasión fiscal, entre otros cargos en los que se ve inmiscuido su hermano Raúl. Al término de su gestión se tiene una estrepitosa caída del peso, al tiempo en que heredará al próximo gobierno una de las peores crisis financieras que ha tenido este país.

El Programa Nacional de Solidaridad

Antecedentes

Diversas aportaciones de autores en *El Cotidiano*, como Julio Moguel¹, Denise Dresser² o Luis Méndez³, *et al.*, coinciden en identificar al Programa Nacional de Solidaridad como el principal instrumento de legitimación del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Estos autores sostienen que la principal razón que explica la existencia de un programa como el de Solidaridad era la falta de legitimidad del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que hace crisis en 1988. De acuerdo con Denise Dresser⁴, en “Pronasol: Los dilemas de la gobernabilidad”, la política social del gobierno salinista obedece a la necesidad de concentrar el mayor poder posible en manos del Poder Ejecutivo para canalizar recursos a zonas turbulentas o a grupos insatisfechos ante el alto costo social de las políticas de ajuste. Así la tarea consistía en crear un consenso, una política que facilitara la continuación y profundización del proceso de modernización económica.

La política social, señala Denise Dresser, se le define políticamente como un mecanismo para captar lealtades de los nuevos grupos emergentes y como tal, como la expresión de las políticas neopopulistas instrumentadas por Carlos Salinas de Gortari y, por lo tanto, como medio de control político-ideológico y mecanismos de subordinación social⁵. Asimismo, en coyunturas electorales, los partidos de

oposición, junto con los analistas y observadores de estos procesos, tienden a atribuir a PRONASOL influencia en el comportamiento del voto.

Denise Dresser⁶, Margarita Badillo⁷, María Eugenia Anguiano y Gerardo Ordóñez⁸ coinciden en considerar que el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se propuso dos tareas complementarias: por una parte combatir la pobreza: mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas, y colonos populares; promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.

- Y por la otra, modificar la visión de Estado benefactor que había tenido con la población beneficiada de la política social, en años anteriores, por la de Estado solidario que supone, en este nuevo esquema, la participación de la sociedad de manera corresponsable y participativa.

Objetivos, definición, principios

De acuerdo con Margarita Badillo⁹ los programas principales de Solidaridad son: 1) Bienestar social abocado al mejoramiento inmediato de los niveles de vida: salud, alimentación, educación, y vivienda entre otros. De ellos el programa especial de Escuela Digna y Jornaleros Migrantes son algunos de los más destacados; 2) Solidaridad para la Producción, destinado a crear empleos y desarrollo de las capacidades y recursos productivos apoyando actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas. El programa especial más conocido es el de Cafeticultores; 3) Solidaridad para el Desarrollo Regional fue diseñado para la construcción de obras de infraestructura regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas en entidades como Coahuila, Durango, Guerrero, Oaxaca, Veracruz o Estado de México, entre otras. Algunos de los programas que tuvieron mayor impacto social son: 1) Fondos de apoyo a la producción, vía las instituciones, y los comités regionales y locales de solidaridad; 2) Fondos municipales de solidaridad, vía DIF y CONASUPO; 3) Escuela Digna.

¹ Julio Moguel, “Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política” en *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto, 1992.

² Denise Dresser, “Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política” en *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto, 1992.

³ Dresser, *op. cit.*, 1992.

⁴ Dresser, *ibid.*, 1992.

⁵ Dresser, *ibid.*, 1992.

⁶ Dresser, *ibid.*, 1992.

⁷ Margarita Badillo, “Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política” en *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto, México, 1992.

⁸ María Eugenia Anguiano y Gerardo M. Ordóñez Barba, “Pronasol en Baja California: Negociación política y eficacia operativa” en *El Cotidiano*, núm. 62, mayo-junio, 1994.

⁹ Badillo, 1992.

Lo novedoso de PRONASOL consistió en la forma diferente de operación y la manera de obtener la participación por parte de su población objetivo: respecto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades; la plena participación y organización en todas las acciones del programa; la corresponsabilidad y la transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos¹⁰. La incorporación de la base social del PRONASOL se logró integrando a líderes locales en colonias y comunidades formando los Comités de Solidaridad, transformándolos en gestores de acciones.

Eficiencia y eficacia del Pronasol

Algunos estudios de caso valoran los problemas de eficiencia y eficacia del Pronasol, más allá del uso político del programa.

Anguiano y Ordóñez sostienen que no existió una instancia abocada a la realización de diagnóstico y planeación del programa, tan sólo definió como líneas de atención prioritarias: alimentación, salud, educación, vivienda, servicios públicos y empleo, y como grupos más vulnerables a mujeres, niños, jornaleros agrícolas, jóvenes y grupos indígenas. Las razones que, según los autores, explican la inexistencia de una instancia de diagnóstico y planeación, las cuales van a incidir en la flexibilidad, eficiencia y politización del programa, eran los siguientes:

- La reforma del Estado suponía el adelgazamiento y con ello la reducción de instituciones públicas.
- El esquema de participación y toma de decisiones que implica la participación de la comunidad en la decisión de acciones y obras consideradas prioritarias.
- La definición y orientación del gasto ejercido por el programa se designó coyunturalmente, estableciendo puntos de contacto directos entre demandantes y tomadores de decisiones.
- La flexibilidad del programa se adapta a diferentes contextos regionales, pero principalmente a las estructuras burocráticas existentes.

Julio Moguel en “Cinco críticas solidarias a un programa de gobierno”, aclara que de nada sirve saber cuántos millones se entregaron a cada programa, a cuántas organizaciones, en qué entidades, ya que cuestiona: “¿Fue eso suficiente?; ¿permitió enfrentar la situación de emergencia

vivida entonces por los pequeños cafecultores?; ¿Fue un recurso que ayudó a recapitalizar el área productiva?...O son apenas un “crédito” al consumo...”¹¹.

Moguel proporciona datos respecto a lo que el Pronasol no solucionó:

- Los recursos asignados resultaron menores a los aplicados a principios de los años ochenta.
- La tasa de mortalidad infantil ha aumentado desde 1950 a 1990, que pasó de 132 defunciones de cada 1,000 niños nacidos vivos a 38 mil.
- La alimentación disminuyó de 1988 a 1990 en 1.91% agudizándose el problema alimentario en la población rural, y sobre todo en zonas indígenas entre 1979 y 1989.
- Los salarios perdieron la capacidad adquisitiva en un 48% entre 1981 y 1990.

Con respecto al medio rural, Moguel afirma que Pronasol no mejoró las condiciones productivas, ni sus pobladores mejoraron su nivel de vida, ni aliviaron la miseria ante factores como: liquidación de paraestatales, el cambio de una política de subsidios indiscriminados a una de subsidios selectivos; eliminación de precios de garantía; y las reformas al artículo 27 y su ley reglamentaria. Por el contrario, arrojan al sector rural hacia la acumulación privada en el marco del libre mercado, impidiéndoles la posibilidad de una *vía campesina* como opción de desarrollo sustentable. Moguel opina que la eficacia del programa queda en entredicho, ya que “lleva en la frente el sello de la temporalidad y de la discrecionalidad, con lo que se dificulta el camino hacia una estrategia de descentralización de largo aliento que impidiera la extrema concentración del manejo y recursos públicos”¹².

Luis Hernández Navarro y Fernando Celis Callejas (1991) en “Pronasol y la cafecultura” analizan el impacto del programa de apoyo a los cafecultores, en un contexto de crisis internacional del café y del retiro del Instituto Nacional Mexicano del Café (INMECAFE), y se preguntan: ¿Resuelven estos recursos las necesidades financieras de los pequeños productores? La respuesta es no.

- La mayoría de productores cae en manos del acaparador-prestamista o se financia con jornales fuera de su huerta o no invirtiendo en ella.

¹⁰ Moguel, 1992.

¹¹ Moguel, 1992, p. 41.

¹² Moguel, 1991, p. 42.

- Los recursos para los cafeticultores son insuficientes dados los altos costos que se requieren para dicho cultivo.
- El programa es un instrumento de sobrevivencia para una gran cantidad de productores.

Armando Sánchez y Francis Mestries (1991) en “El impacto de Pronasol en la Sierra Norte de Puebla (1989-1991)” muestran cómo en el municipio cafetalero de Cuetzalan, Puebla, en donde previamente había caído una helada que afectó las zonas cafetaleras de Hidalgo, Veracruz, Puebla y San Luis Potosí, así como el retiro de INMECAFE de sus funciones de financiamiento y comercialización, el Pronasol con el programa emergente de apoyo a los cafeticultores afectados los resultados son los siguientes:

- Los apoyos a cafeticultores resultaron limitados e insuficientes.
- El Pronasol ha mitigado la crisis de los cafetaleros de la región al subsidiar su reproducción a niveles de la subsistencia, aunque no ha frenado la migración. A pesar de los apoyos recibidos, casi la mitad de la población beneficiada sale a trabajar a la ciudad de México o Puebla en actividades como la albañilería.
- Los apoyos fueron insuficientes para frenar el proceso de descapitalización y menos aún para permitirles alternativas de recapitalización vía la modernización técnica, la diversificación y la apropiación del proceso productivo.
- El apoyo a la comercialización resultó frágil, ya que si el Banco no envía a tiempo los recursos los intermediarios bajan el precio de compra.

Anguiano y Ordóñez, para el caso de Pronasol en Baja California, analizan la relación entre eficiencia y política. La variable que utilizan para comparar el nivel de pobreza de los residentes de los asentamientos marginales y de los beneficiarios de Solidaridad fue el ingreso *per cápita* diario por unidad familiar. La contrastación la realizan a través de una prueba de hipótesis estadística de diferencia de medias, en la que se pudo establecer el grado de precisión que Solidaridad tuvo en la selección de la población pobre en cada municipio por ellos estudiado. Complementariamente y con el propósito de evaluar el posible sesgo en la selección de los beneficiarios se realizó una estratificación de la población, estableciendo grados de pobreza diferenciales. Según Anguiano y Ordóñez, el indicador que definió el umbral de la pobreza extrema fue de 1.8 o menos dólares

diarios *per cápita* por unidad familiar, cantidad que resultó de estimar un ingreso de 2 salarios mínimos para una familia de cinco miembros.

Los resultados a los que llegan mostraron que:

- “la prueba de hipótesis como la estratificación propuestas reflejan que la definición de la clientela social de Solidaridad adquiere particularidades regionales que no necesariamente están en función de su condición de pobreza. La selección de las clientelas se basa en componentes locales que pueden alejar o acercar los beneficios de Solidaridad de aquellos grupos sociales que más los necesitan. Los contrastes municipales en el acierto en la selección de beneficiarios pueden ser atribuidos a los mecanismos concretos que permiten la incorporación de clientelas sociales en cada región. Estos mecanismos están condicionados por el grado de competencia entre los agentes gubernamentales y los grupos sociales que tienen influencia en la concreción local de la estrategia de Solidaridad”¹³
- La flexibilidad que el Programa tiene tanto en la definición de su población objetivo como en la estrategia para la selección de su clientela, dan la pauta para que se incorporen a su operación elementos del contexto regional que modifican significativamente sus resultados¹⁴.
- A medida que se incrementa la competencia entre los diferentes niveles de gobierno y se estimula la acción de la sociedad civil, la toma de decisiones para la asignación del gasto social responde más a la capacidad de los grupos y organizaciones sociales para intervenir en la concertación de recursos con el Estado, y Solidaridad adquiere mayor grado de eficiencia como instrumento de beneficio social para la población más necesitada.

Julio Moguel¹⁵, en otro estudio de caso, “El Pronasol en el Horno Chiapaneco”, muestra cómo el Pronasol no logró sus objetivos en Chiapas:

- Entidad en donde se cuenta con el índice de marginación más alto del país: “El 30.12% de su población mayor de 15 años es analfabeta, el 62.08% no completó la primaria, el 42.66% de ocupantes de viviendas no contaba con drenaje ni excusado, el 34.92% carecía de energía

¹³ Anguiano y Ordóñez, 1994, p. 9.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Julio Moguel, “El Pronasol en el Horno Chiapaneco” en *El Cotidiano*, núm. 61, marzo-abril, 1994.

eléctrica, el 74.07% vivía en viviendas con hacinamiento, el 66.56% vivía en localidades con menos de 5,000 habitantes, y el 80.08% de la población ocupada tenía ingresos menores a los dos salarios mínimos”¹⁶.

- Desigual distribución de la propiedad: “En la zona de la insurrección campesina (San Cristóbal de las Casas, Ocosingo, Huixtán, Altamirano, Oxchuc y Las Margaritas) sólo 667 personas tienen en propiedad 330,930 hectáreas, lo que significa que cada una de ellas posee alrededor de 4,960 hectáreas. En contraste, la propiedad comunal de la región (otrora predominante) se reduce en su conjunto a sólo 589,254 hectáreas”¹⁷.

El Banco Mundial, afirma el autor, promovió en países subdesarrollados el mismo formato de política social cuyos rasgos más notorios son:

- Los programas de emergencia en realidad actuaron como instrumentos para facilitar el “cambio estructural”, no para “erradicar la pobreza” sino para hacer menos dolorosas las políticas de ajuste.
- La política social evitaría impactar sobre las variables macro como salarios o precios relativos, y
- Los programas tuvieron, desde su origen, un contenido político ya que más que evaluar la erradicación de la pobreza, se trataría de evitar que la miseria ocasionada por las políticas neoliberales se hicieran inmanejables y con altos costos políticos.

El “diseño” o “formato” de los programas de combate a la pobreza quedó definido en lo fundamental:

- Los recursos se dirigían a pequeñas inversiones de impacto local o regional, pero con una “mayor rentabilidad” social y política de la inversión. El esquema era el de inversiones “por goteo” que facilitaban una lógica “asistencialista” y “clientelar”.
- Se sustentó la canalización de recursos vía la “demanda” y con ello se prescindía de una pesada burocracia. En ocasiones se trabajaba con Organizaciones No Gubernamentales para arrancar y administrar los proyectos, o bien se aplicaron mecanismos de descentralización y desconcentración proporcionando atribuciones de gestión y manejo de recursos a instancias municipales y organismos de base.

¹⁶ Moguel, *op. cit.*, 1994, p. 4.

¹⁷ *Ibid.*

En Chiapas, sostiene Moguel, los resultados resultaron contrarios a lo que se esperaba:

- Recursos importantes como los dirigidos a la cafecultura (del programa INI-Solidaridad) no compensaron la caída de los precios internacionales de los últimos años, ni las consecuencias del retiro de otros programas de apoyo gubernamentales.
- A pesar de que Chiapas registró el mayor número de comités de Solidaridad en el país, lo que supondría que es el estado donde mayor éxito ha tenido el “cambio de la relación Estado-pueblo”. La insurrección campesina de la selva demuestra que así es, pero en sentido contrario al que presumen las cifras y las declaraciones oficiales.
- Los 8,824 comités chiapanecos de solidaridad existentes o registrados no tienen una “lógica político-social” sino que se trata de “unidades grupales” que reciben recursos “de emergencia”.

La principal conclusión, en el caso de Chiapas, es que el Pronasol no es tan eficaz para evitar el surgimiento de movimientos sociales, pero tampoco es el medio ideal para facilitar el surgimiento de nuevos actores sociales que promuevan y afiancen la relación Estado-sociedad. Los recursos de los programas sociales son y operan en realidad como un “subsidio al ingreso”.

Legalidad, legitimidad y gobernabilidad

Algunos autores como Denise Dresser, José Luis Piñeiro¹⁸, Julio Moguel, Luis Méndez, *et al.*¹⁹, cuestionan el carácter político del Pronasol como: forma de inducir el voto; obtener legitimidad en sus instancias nacional, estatal y regional; como forma de neocorporativismo al cooptar a los líderes de los Comités de Solidaridad; disminuir las tensiones de movimientos sociales potencialmente explosivos.

Denise Dresser, José Luis Piñeiro y Julio Moguel, entre otros, se refieren al Pronasol como un medio para destensar los potenciales movimientos sociales con reivindicaciones económicas, políticas y sociales, ante una década de crisis económica y retiro del Estado.

¹⁸ José Luis Piñeiro “Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política” en *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto, 1992.

¹⁹ Luis Méndez, Miguel Ángel Romero y Augusto Bolívar “Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política” en *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto, 1992.

En el caso de Chiapas, Julio Moguel²⁰ muestra también que el Pronasol tampoco logra contener los movimientos sociales, ya que fue en esta entidad en donde se levantó el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, cuyas raíces se encuentran en las profundas desigualdades y en la antidemocracia ancestrales. La “crítica de las armas” cuestiona la política social y al Pronasol, en particular, ya que no lograron solucionar los desequilibrios sociales en la entidad más pobre. Tampoco logró neutralizar, mediatizar y frenar el descontento social que se expresó en contra de las políticas de ajuste.

Dresser afirma que mediante el “centralismo modernizante” el contrato social está siendo renegociado. La autora se refiere a las consecuencias políticas de dicho programa:

- Con la canalización de recursos selectivos y pagos compensatorios, el Pronasol contribuye a neutralizar- si no es que cooptar- a sectores importantes de la población al esfuerzo modernizador. En particular la autora se refiere a los actores urbanos, clase media-baja y del sector informal. La hegemonía salinista incorpora nuevos sectores populares urbanos. En lugar de combatir o reprimir a la oposición, el Pronasol promueve una forma de incorporación del sector popular.
- Ante los grandes problemas generados por los costos de un modelo económico, se crearon “pequeñas soluciones” que transformaron al Pronasol en principio de gobernabilidad.
- Pronasol crea nuevos cuadros políticos mediante la cooptación de “líderes naturales” de los comités de solidaridad.
- El Pronasol induce al voto gracias a las inversiones en obra pública, al uso discrecional de los recursos y a la oportunidad de su utilización, como lo demuestra el hecho de que en la delegación Álvaro Obregón, en donde se identificaron a unas 140 colonias como de extrema pobreza, en julio de 1988 el PRI perdió en todos los distritos, y en cambio en 1991 recuperó todos.

Piñeiro concluye: “El impacto electoral de todas las obras reseñadas en las conciencias del electorado resulta obvio a pesar que los voceros gubernamentales lo negaron sistemáticamente”²¹. Lo anterior lo sustenta con informa-

ción del tipo de programas sociales que son susceptibles de manejo político.

Por su parte, Moguel aclara que Pronasol no crea una nueva relación “Estado-pueblo”, sí en cambio puede coadyuvar a disminuir “viejas prácticas caciquiles y corporativas y ser un elemento que ayude a desarrollar las *propias* fuerzas productivas –y culturales– de los sectores sociales implicados”²². El significado de una relación con el Estado solidario supone la creación de una “nueva política de masas del Estado” sobre la base de campesinos extremadamente pobres y desposeídos urbanos, es decir, la alianza se transforma en neocorporativismo, ya que incluye mecanismos que surgen desde los comités de solidaridad, los Comités Regionales de Solidaridad. Sin embargo, dicho esfuerzo organizativo resulta ineficaz para “crear un nuevo actor histórico” o desarrollar “un movimiento social de largo aliento”, en todo caso puede crear clientes políticos. Tampoco los Comités de Solidaridad deben competir con las organizaciones sociales quienes han sido contraídas *desde abajo*.

En el caso del programa de apoyo a los cafeticultores y Fondos Regionales de Solidaridad, Hernández y Celis²³ sostienen que:

- El programa no ha democratizado a las organizaciones, ya que para obtener los recursos del programa los productores son obligados a desdoblarse y ser solicitantes como comunidad y no como organización.
- En cambio las organizaciones regionales de productores sí son un factor de democratización.
- Al actuar los productores al margen de sus organizaciones son presa fácil para el control de caciques y prestamistas.

Sánchez y Mestries²⁴ (1991), en otro estudio de caso, señalan cómo para la región cafetalera de la zona norte de Puebla el apoyo social contiene tintes políticos:

- Se encuentran coincidencias entre distritos con participación de oposición y la asignación de recursos de Solidaridad.

²² Moguel, *op. cit.*, 1992, p. 6.

²³ Luis Hernández y Fernando Celis, “Pronasol y la cafecultura” en *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto, 1992.

²⁴ Armando Sánchez y Francis Mestries, “El impacto del Pronasol ante la helada en la Sierra Norte de Puebla” en *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto, 1992.

²⁰ Moguel, *op. cit.*, 1994.

²¹ Piñeiro, *op. cit.*, 1992, p. 70.

- Los criterios de asignación de recursos no únicamente se sustentan en principios de justicia social, ya que operan también criterios de orden político al privilegiar a municipios en donde la hegemonía del PRI se encuentra amenazada o desplazada.

El PRONASOL tuvo como fin combatir la marginación social y la pobreza extrema, atendiendo prioritariamente a indígenas, campesinos de zonas áridas y habitantes de colonias urbano-populares. En realidad la razón principal de su existencia fue la de atender a la población de migración interna ubicada en las ciudades. Lo anterior no es gratuito sino que obedece a criterios de participación política. En zonas urbanas se tiende a canalizar el voto a la oposición, a diferencia de la población indígena, en zonas rurales, en que se tiende a la abstención.

Estos programas se diseñaron con la intención de romper el círculo vicioso de corrupción, intermediarismo y reforzamiento del cacicazgo propio del corporativismo de Estado practicado por el PRI.

La década perdida y los gobiernos (panistas) del cambio

Progresas

Ernesto Zedillo Ponce de León realizó modificaciones en la política social, en particular al cambiar la modalidad por enfoque hacia la formación de capital humano. En agosto de 1997 se instrumenta el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) combinando apoyos de largo plazo en áreas tales como la educación, la salud y la alimentación, con una modalidad focalizada destinada a formar capital humano (mano de obra capacitada) en las comunidades y familias más pobres. El programa pretendió disminuir pobreza extrema relacionada con los altos niveles de fertilidad, desnutrición y mortalidad infantil, y la deserción escolar de las comunidades. Administrativamente procuró evitar corrupción, intermediarismo en las transferencias de recursos monetarios a los beneficiarios. Además incluyó modalidades de evaluación para medir el impacto social del programa. En resumen, el énfasis de dicho programa se centró en el factor educativo.

PROGRESA contó con aspectos nuevos en la política social:

- Ayuda económica otorgada en efectivo a las familias.

- Enfoque de género: la ayuda económica se proporciona directamente a las madres de familia; ellas son las depositarias y titulares de los beneficios económicos, ya que se ha comprobado que hacen un mejor uso de los apoyos. Además, las becas educativas están diseñadas de tal forma que en el nivel de secundaria son ligeramente mayores para las niñas que para los niños, lo cual
- tiene el propósito de revertir la tendencia de un menor nivel de escolaridad de las mujeres en zonas marginadas.
- Actúa bajo el principio de corresponsabilidad de los beneficiarios —particularmente padres de familia—, la cual es requisito indispensable para que las familias puedan recibir los apoyos de Progresas, y
- Enfoque integral del Programa, que incluye tres objetivos que se vinculan entre sí: educación, salud y alimentación.

Los objetivos de Progresas fueron:

- Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias;
- Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y los jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar;
- Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica;
- Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación; y
- Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresas para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opere, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al programa.

En 1994 y 1996 la crisis económica dejó sus huellas con el aumento de la pobreza. De acuerdo con Susan Parker²⁵, la

²⁵ Doctorada en economía por la Universidad de Yale, en una investigación del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). <www.jornada.unam.mx/ultimas/2009/05/22/crisis-abona-pobreza-en-mexico>.

crisis económica provocó un fuerte impacto en la pobreza; así, entre 1994 y 1996 la pobreza alimentaria se incrementó en 15.6 millones de personas y la de patrimonio tuvo un incremento de 16.9 millones de personas. Hasta 2005 se tuvo un número de personas en pobreza similar al que se tenía en 1992.

Los gobiernos neoliberales, a partir de Carlos Salinas de Gortari, aseguraban que con la firma del Tratado de Libre Comercio lloverían las inversiones en el país y ello supondría la creación de empleos y abatimiento de la pobreza, entre otros beneficios. La realidad no es del todo cierta, como lo señala María Eugenia Trejos, “Con el TLC ha aumentado la pobreza en México”; afirma que el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, aumentó las exportaciones y la inversión extranjera, lo que únicamente dejó ganancias para unas cuantas empresas transnacionales, y en cambio generó mayor desigualdad social aumentando los niveles de pobreza y desigualdad en el ingreso en México. Entre 1994 y 2000 la pobreza en México pasó del 51% al 70% de la población. El 20% más pobre bajó su participación en el ingreso de 3.6% a 2.9%, mientras que el 10% más rico la aumentó del 44% al 50%. De acuerdo con esta fuente, a causa de la falta de oportunidades en México la migración a Estados Unidos pasó de 4 millones de personas en 1990 a 8 millones en 2000. Como puede apreciarse, el aumento en las exportaciones y la inversión extranjera tampoco garantizan la generación de empleo: <http://www.bilaterals.org/article.php?id_article=2154>.

Oportunidades

Con el “gobierno del cambio” del panista Vicente Fox el cambio es de nombre, ya que en esencia se trata de la continuación de Progresá. En 2002, el Programa Progresá cambia de denominación y se convierte en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En este sentido, diversos autores han señalado que el Programa Oportunidades es, en esencia, la continuación del Programa Progresá. Oportunidades ha presentado algunos cambios a lo largo de sus años de implementación, entre los cuales se encuentra su extensión a zonas urbanas y la introducción de becas escolares a nivel de preparatoria a partir de 2001, así como la introducción en 2003 de un nuevo componente del programa llamado Jóvenes con Oportunidades²⁷.

El programa Oportunidades se ubica dentro de la estrategia más amplia del gobierno foxista llamada Contigo, con la que el gobierno de México instrumenta el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y de manera específica, la política social. Oportunidades es un programa coordinado que, al igual que Progresá, articula incentivos para la educación, para la salud y para la nutrición, con el fin de promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza. A través de la estrategia Contigo se buscó impulsar el desarrollo social y humano de los mexicanos desde diversos frentes:

Un riguroso sistema de selección de beneficiarios basado en las características socioeconómicas del hogar, que permite focalizar los recursos a las familias que realmente lo necesitan, superando los subsidios y los apoyos discrecionales y definidos con criterios políticos.

Oportunidades tiene como prioridad fortalecer la posición de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad. Por tal razón, son las madres de familia las titulares del Programa y quienes reciben las transferencias monetarias correspondientes.

En el ámbito educativo, a partir del primero de secundaria, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres, dado que su índice de deserción aumenta a partir de ese grado. En el cuidado de la salud, las mujeres embarazadas reciben una atención especial, con un protocolo de consultas para cuidar el desarrollo del embarazo, la salud de la madre y prevenir partos con riesgo.

Los apoyos monetarios se entregan de manera directa a las familias, sin la intermediación de funcionarios, autoridades o líderes, por medio de instituciones liquidadoras, garantizando la transparencia en su distribución.

Con la finalidad de acercar cada vez más la entrega de los apoyos monetarios a las familias, se han buscado nuevas acciones como la transferencia vía bancaria, con lo que se les abre la posibilidad de ahorrar.

El programa de Oportunidades únicamente cambió de nombre ya que en esencia la forma de operar, los objetivos y las acciones son iguales. Una de las críticas más consistentes a dicho programa es la falta de evaluación de actividades de salud, educación y alimentación, ya que en los hechos son acciones desvinculadas entre sí.

El estudio del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) mide la pobreza de acuerdo con tres categorías: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades

y pobreza de patrimonio: <www.jornada.unam.mx/ultimas/2009/05/22/crisis-abona-pobreza-en-mexico>:

- La pobreza alimentaria se configura cuando las familias no pueden obtener "al menos una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar". En este rango estaban 37% de los mexicanos en 1996, y 14% diez años después.
- La pobreza de capacidades se manifiesta cuando las familias o personas tienen dificultades para cubrir gastos de educación y salud. Estas limitaciones afectaban a casi 47% de la población en 1996 y a casi 21% en 2006.
- En pobreza de patrimonio, una medida que aplican autoridades e investigadores para englobar las diferentes dimensiones de pobreza y en la que se incluye a quienes no tienen suficientes recursos para gastos de vivienda y vestido, afectaba a 69% de la población en 1996, y una década después a más de 42% de los habitantes.

En este informe la Coneval muestra que a partir de 1996 hasta 2006 se redujo la proporción de personas en pobreza de patrimonio de 69 a 42.6%, y la incidencia de pobreza alimentaria de 37.4 a 13.8%. Aunque aclaró que la pobreza de México es aún elevada, ya que el número de personas en condición de pobreza de patrimonio tuvo una disminución entre 1992 y 2006 de sólo 1.5 millones de personas. De acuerdo con Susan Parker, hasta 2005 se tuvo un número de personas en pobreza similar al que se tenía en 1992.

En 2006 –puntualiza el mismo reporte del Coneval– de los 14.4 millones de personas en condición de pobreza alimentaria, 5 millones se ubicaban en zonas urbanas y el resto en rurales, es decir, dos de cada tres personas en este rango se ubican en zonas rurales. El número de personas en condición de pobreza de patrimonio tuvo una disminución entre 1992 y 2006 de sólo 1.5 millones de personas, por lo que se afirma que la pobreza aún es elevada.

El Acuerdo Nacional para el Campo

En virtud del movimiento campesino aglutinado en torno al lema "¡El Campo no Aguanta Más!", el 28 de abril de 2003 se firmó el Acuerdo Nacional para el Campo, impulsado principalmente por las organizaciones rurales, tras una estrategia de alianzas con otros sectores gremiales. Gracias a lo cual

los campesinos lograron obtener la promesa de una ampliación en la política social. Una de las mesas de diálogo para el campo trató la política de desarrollo social; dicho tema es referido por Jorge Mercado²⁶ en el artículo: "Política y desarrollo social: la respuesta hacia el Acuerdo Nacional para el Campo", donde el autor analiza las ponencias presentadas por los diversos actores en materia de política social en las mesas de diálogo y, posteriormente, evalúa algunos de los resultados de las acciones institucionales derivados de la firma de los acuerdos. Lo anterior se sustenta sobre la base de documentos oficiales y de las percepciones de líderes campesinos de algunas organizaciones rurales presentados en diferentes eventos.

En el documento se da cuenta de los programas oficiales de política social, durante el gobierno de Vicente Fox, objetivos, población atendida y recursos destinados:

- Programa de Oportunidades Productivas
- Programa de Empleo Temporal
- Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
- Programa de Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas
- Programa Jóvenes por México
- Programa Iniciativa Ciudadana 3 x 1
- Programa de Atención a micro regiones y Zonas de alta marginación a Indígenas
- Programa Identidad Jurídica
- Acciones del Instituto Nacional Indigenista
- Programa de abasto social de leche a cargo de Liconsa
- Programa de Abasto Rural a cargo de Liconsa
- Programa que opera la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA)
- Programas coordinados por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)

Francis Mestries²⁷ enumera algunos de los logros tras la firma, el 28 de abril, entre gobierno y organizaciones rurales en el ANC en materia de política social, y aparte de los recursos que ya se destinaban el gobierno se comprometió a entregar:

²⁶ Jorge Mercado, "El Acuerdo Nacional para el Campo y la Política Social del Gobierno Federal" en *El Cotidiano*, núm. 124, marzo-abril, 2004.

²⁷ Mestries, Francis (2004) "El Barzón en la lucha contra el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)" en *El Cotidiano*, núm. 124, marzo-abril, 2004.

- Un plan de salud y seguridad social para la población rural (\$400 millones).
- Creación del Fondo Nacional para la Vivienda Rural (\$260 millones).
- Apoyos a los adultos mayores con \$500 millones y ayuda a su incorporación al Seguro Social.
- 140 millones para proyectos productivos de las mujeres.

Los programas anteriores representan una acción inusitada, puesto que en este país no es común que los programas provengan de la movilización campesina. La entrega de los recursos tuvo serias fallas, ya que el gobierno entorpeció el reparto ágil de los recursos burocratizando el proceso: dilación en las reglas operativas de todos los programas; entrega de recursos a cuenta gotas; y condicionando y politizando la entrega de recursos a organizaciones más leales a las posiciones gubernamentales. Además desconoció acuerdos previos como la evaluación conjunta entre gobierno y organizaciones rurales.

Felipe Calderón. De “catarrito” a influenza A/H1N1

El gobierno de Felipe Calderón sufrió las consecuencias de la crisis internacional, con “epicentro” en Estados Unidos, pero con enormes consecuencias en nuestro país: desempleo, pobreza, migración y, por si fuera poco, violencia a causa de la guerra a los cárteles de la droga. A pesar del que los efectos de la crisis económica en México ya eran muy claros en 2007, el diagnóstico oficial, hasta el segundo trimestre de 2009, fue que únicamente pasábamos por un “catarrito”. Para empeorar el panorama, el sistema de salud mostró su vulnerabilidad con el surgimiento del virus A(H1N1) a principios de 2009 en nuestro país, aunque la procedencia no se ha aclarado. Hasta el viernes 29 de mayo se tenían 5 mil 029 personas infectadas en todo el mundo y 97 decesos, de ellos 85 correspondían a México. El gobierno mexicano cerró temporalmente escuelas y difundió mensajes de salud destinados a la prevención de la enfermedad. Un dato que salta a la vista es que en países subdesarrollados, como México, se concentra el mayor porcentaje de decesos 87.6%, de donde se deduce que entre las causas se encuentra la pobreza²⁸.

²⁸ De Regil y Servín, “Detectan dos subpoblaciones del A(H1N1)”, *El Financiero*, sociedad, 1, junio, 2009: 34.

Entre 1992 y 2008 la pobreza no se ha reducido de manera significativa, si tomamos en cuenta que en 1992 se reconocía la existencia de 40 millones de pobres, de los cuales 17 se ubicaban en extrema pobreza; para 2008 se estima un aumento en 45 millones y de ellos 21.7 se ubican en pobreza de capacidades. Comparando esas cifras resulta en un aumento en 5 millones más de pobres y 4.7 en pobreza de capacidades²⁹.

Datos del Banco Mundial indican que en el país el 20.3% de la población vive en pobreza extrema, en tanto que el 51.7%, en pobreza moderada. El organismo financiero coincide con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), toda vez que en su informe *La pobreza en México, una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno* destaca que existen rezagos importantes en algunas zonas del país en materia de salud, alimentación y educación: <<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/05/10/la-pandemia-de-la-pobreza>>.

Araceli Damián³⁰, investigadora del Colegio de México, afirmó que son los niños quienes padecen más la pobreza que los adultos, especialmente debido

- a que los pobres tienen, en promedio más hijos que las clases medias y altas, y
- en hogares con hijos pequeños, las mujeres tienen más restricciones para insertarse en el mercado laboral

Lo anterior se ejemplifica en el siguiente cuadro en el que la investigadora Damián, con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), demuestra que entre agosto de 2006 y agosto de 2009 ha aumentado la población de pobres e indigentes, y de ellos los más jóvenes salen más afectados³¹ (véase Cuadro 1).

²⁹ Jonathan Hernández Cantú, en un artículo titulado “Lo que importa es el riesgo”, <<http://mipropiadecadencia.blogspot.com/2008/10/blog-action-day-2009-pobreza-en-mexico.html>> afirma que de acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de los 45 millones de pobres de una población total de más de 104 millones de personas, 21.7 millones se le sitúa en el grupo de pobreza de capacidades, al no contar con los ingresos necesarios para el consumo básico de alimentación, educación y salud. En tanto 14,4 millones tienen pobreza alimentaria con recursos menores a los necesarios para una alimentación adecuada..

³⁰ Araceli Damián, (2009) “Los niños y la crisis”, *El Financiero*, Economía, 01-06-2009. p. 16

³¹ Indigentes se definen como aquellos que satisfacen las normas en menos del 50%..

Cuadro I
Sin freno. La pobreza en la población joven ha sido mayor que en los adultos

Rango edad/ estratos de pobreza	Agosto 2006		Agosto 2009	
	Hasta 18 años	Mayor de 18 años	Hasta 18 años	Mayor de 18 años
Pobres	80.6	64.5	86.8	73.3
Indigentes	33.8	21.0	49.4	33.1
Pobres no indigentes	46.8	43.5	37.4	40.2
No pobres	19.4	35.5	13.2	26.8
	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Araceli Damián sobre información de ENIGH 2006. (Damián, Araceli, (2009) "Los niños y la crisis", *El Financiero*, economía, 01-06-2009. p. 16).

Asegura la autora que lo anterior se explica por la contracción del Producto Interno Bruto en 8.2% en el primer trimestre de 2009, el aumento del desempleo que llegó al 5.1%, en el mismo lapso de tiempo, así como en el alza de los precios de los alimentos.

Respecto al problema alimentario, México enfrentó en 2008 una crisis agrícola exponiendo otro punto vulnerable que debería ser considerado como parte de la agenda de seguridad nacional. El alza en los precios de los combustibles, a escala internacional, repercutió en la elevación de fertilizantes aumentando el costo de productos agropecuarios; así como a la utilización de alimentos, como el maíz, para la producción de biocombustible en Estados Unidos, ocasionó escasez de alimentos. Ello obligó al gobierno a comprar a Estados Unidos más de 20 mil millones de dólares de maíz y eliminar los aranceles a la importación de alimentos. En esa coyuntura ocasionó una elevación en los precios agropecuarios que incidió en un aumento en la inflación. Pero la crisis económica apenas comenzaba, y ya algunas voces pronosticaban una solución alimentaria de larga duración.

Pobreza e influenza, problema espacial: las regiones

La crisis económica para el primer trimestre de marzo acusó serios problemas de desempleo y disminución del PIB. El desempleo ascendió a más de dos millones de personas y el PIB descendió en el primer trimestre de 2009 en 8.2%. El problema se acentuó con el brote de la influenza porcina en México.

El problema es más que todo un problema de riesgo, y éste es mayor en países como el nuestro, con grandes rezagos en materia de salud, educación y alimentación. A pesar de que el brote de influenza se concentró sobre todo

en los centros urbanos como el Distrito Federal con 1,714 casos, se extendió a la provincia: en San Luis Potosí con 298; Estado de México, 278; Veracruz, 278; Jalisco, 273; Hidalgo, 238; Zacatecas, 214; y Guerrero, con 205 infectados (De Regil y Servín, "Detectan dos subpoblaciones del A (H1N1)", *El Financiero*, Sociedad, 1º junio, 2009: 34).

A propósito de la epidemia de influenza porcina, Boltvnik Kalinka y Leal Fernández, señalaron que las comunidades con mayor rezago en esta materia se encuentran en la zona de Los Chimalapas, Oaxaca, en donde el porcentaje de población sin derechohabiencia es del 98.1%. Le sigue La Montaña de Guerrero con 94.2%; Sierra de Juárez, 92.6%; Norte de Chiapas, 90.9%, Costa y Sierra Sur, 88.0%; y Altos de Chiapas, 87.7%, entre otros. El riesgo podría acentuarse en los más de 20 millones de mexicanos que no tienen siquiera para comer y en otros 30 millones que padecen desnutrición, alertan investigadores en salud y pobreza. (<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/05/10/la-pandemia-de-la-pobreza/>)

De acuerdo con el *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas de México 2006*, en el país hay casi 500 municipios y comunidades en los que el 90% de su población vive en condiciones similares a los del África subsahariana.

Población sin derechohabiencia

Chimalapas	98.14
Montaña de Guerrero	94.19
Sierra de Juárez	92.62
Norte de Chiapas	90.92
Costa y Sierra Sur	88.03
Altos de Chiapas	87.71
Mixe	87.07
Selva Lacandona	86.03
Tarahumara	85.66
Mazahua-Otomí	83.58
Otomí de Hidalgo	82.02
Huasteca	81.84
Sierra Norte de Puebla	81.71
Mixteca	77.07
Frontera Sur	76.15
Chinanteca	75.51
Huicot	75.48
Cuicatlán	74.57
Purépecha	72.47
Tuxtla, Popoluca, Náhuatl de Veracruz	71.72
Istmo	67.62
Valles Centrales	67.29
Chontal de Tabasco	63.58
Maya	55.35
Mayo-Yaqui	42.94

Fuente: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/05/10/la-pandemia-de-la-pobreza/>

Araceli Damián, profesora-investigadora sobre temas de la pobreza de El Colegio de México (Colmex) señala que, como ha sido ya una constante en México, entre los estados más pobres destacan Guerrero, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Hidalgo y Chiapas, los mismos que podrían tener casos de influenza A/H1N1, sin que además nadie tenga registro de ello.

Según el programa que desarrolla la Organización de las Naciones Unidas, en México, hay mil 884 municipios con elevada población rural, con considerables rezagos en educación, salud, y un bajo ingreso económico. El PNUD enumera 488 municipios con mayor marginación, de los que destacan con mayor rezago Morelos y Batopilas en la región Tarahumara de Chihuahua; Metlatónoc y Atlixac, en la Montaña de Guerrero; Tehuipango y Mixtla de Altamirano, de Veracruz; Eloxochitlán, de Puebla; Coicoyán de las Flores y Santiago Ixtayutla, en la región Mixteca de Oaxaca; Chalchihuitán, en los Altos de Chiapas; Hueytlalpan, en la región Sierra Norte de Puebla; así como Santa Catarina, en la Huasteca, y Sitalá en la Selva Lacandona.

Conclusiones

Como pregunta uno de los colaboradores de la revista *El Cotidiano*: ¿Ha tenido éxito Pronasol en combatir la extrema pobreza? La respuesta que obtiene en 1992 es negativa y la respuesta en 2009 también lo es. La política social seguida desde los años ochenta a la fecha no ha logrado solucionar el problema de la pobreza rural y urbana, y sobre todo en zonas indígenas del país. Apenas ha logrado mitigar ligeramente los lacerantes problemas de la exclusión social que, ante la falta de oportunidades reales, ha ocasionado la migración interna e internacional provocando la desintegración familiar. Para más de 40 millones de pobres el neoliberalismo únicamente ocasiona desgarramiento del tejido social. En este sentido, los datos cuestionan la eficiencia de los programas sociales de combate a la pobreza, ya que ésta no ha disminuido significativamente.

El gobierno ha sido exitoso en la defensa del neoliberalismo sustentado en políticas monetaristas y en la puesta en práctica de la dictadura del libre mercado favoreciendo esencialmente a las empresas transnacionales; sin embargo, ello ha ocasionado un alto costo social fincado sobre una población cada día más pobre a consecuencia del retiro de bienes y servicios estatales en materia de salud, educación, tierra, trabajo, crédito y paz social.

En ese contexto se ha erosionado y debilitado aún más el pacto social que la política social se muestra incapaz de

resarcir. El proceso de modernización en México ha cobrado su cuota de pobreza, un cambio social caracterizado por la polarización social.

En cambio los programas de política social han cumplido más con la creación de legitimidad para los gobiernos en turno, induciendo al voto en unos casos, promoviendo el neocorporativismo y captación de nuevos líderes políticos, y en fin cumplir con un objetivo implícito de la política social: contener los movimientos sociales. Ello ocasiona, sin embargo, una fuerte tensión entre organizaciones sociales democráticas que luchan entre sí por las “migajas” de la política social, ocasionando entre ellas divisionismo interno.

Los programas sociales no generan sujetos sociales, al contrario, representan el mejor medio para desactivarlos, promoviendo el desarrollo de sujetos parroquiales, ya que los recursos son individualizados, y generan lealtad en las masas empobrecidas. Los partidos políticos explotan también los “espejitos” de políticas sociales que propician una cultura política parroquial en lugar de promover una cultura política democrática. Frenan, en lugar de acelerar la inacabada transición a la democracia, al reproducir viejos esquemas de obtención de legitimidad.

Sin embargo, ante la falta de opciones económicas, queda la necesidad del cambio social a cargo del ciudadano organizado para derribar el mito de un mundo utópico neoliberal. El problema, como lo han señalado los analistas, no es el de desaparecer la política social por ineficaz, sino en hacer que ésta resulte suficiente y eficaz al tiempo en que se maneje de manera democrática y justa, evitando el uso político, clientelismo y neocorporativismo, propias de las otrora prácticas priístas.

Respecto de la eficacia de los programas sociales sería ilustrativo preguntar directamente a la población objetivo cómo evalúan los programas sociales específicos, por ejemplo: a las familias de los jornaleros durante la recolección en el Valle de San Quintín, Baja California Norte; a los migrantes internacionales corriendo, asustados en el desierto de Arizona; a los cansados y hambrientos indígenas, campesinos, mujeres, hombres y niños del sureste colgados en los trenes con rumbo opuesto a su lugar de origen; a niños, jóvenes y ancianos mujeres y hombres “limpia parabrisas” en las calles de todas las ciudades; a los productores agropecuarios enfrentados con los intermediarios, durante la “venta” de sus productos medidos ahora con el parámetro de los bajos precios internacionales; a los obreros y empleados durante el aviso de su despido ...