

Verónica Ofelia Villarespe Reyes

**LA SOLIDARIDAD:
BENEFICENCIA Y PROGRAMAS
PASADO Y PRESENTE DEL TRATAMIENTO
DE LA POBREZA EN MÉXICO**



2-10034

Textos breves de
Economía

**LA SOLIDARIDAD:
BENEFICENCIA
Y PROGRAMAS
PASADO Y PRESENTE DEL TRATAMIENTO
DE LA POBREZA EN MEXICO**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Juan Ramón de la Fuente

Rector

Lic. Enrique del Val Blanco

Secretario General

Dra. Olga Elizabeth Hansberg Torres

Coordinadora de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dra. Alicia Girón González

Directora

Dra. Irma Manrique Campos

Secretaria Académica

Mtra. Patricia Rodríguez López

Secretaria Técnica

Mtra. Georgina Naufal Tuena

Jefa del Departamento de Ediciones

Lic. Alma Chapoy Bonifaz

Coordinadora General de la colección

Textos breves de
Economía

Verónica Ofelia Villarespe Reyes

**LA SOLIDARIDAD:
BENEFICENCIA
Y PROGRAMAS
PASADO Y PRESENTE DEL TRATAMIENTO
DE LA POBREZA EN MÉXICO**



MÉXICO

2001

Corrección de estilo y colaboración
en el cuidado de la edición
Marisol Simón del IIEc.

Primera edición, octubre del año 2001

© 2001

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

© 2001

Por características tipográficas y de edición
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-168-8

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

9852946 - 000

1 575 49 2210400000

Amargura 4, San Ángel, Alvaro Obregón, 01000 México, D.F.

PRESENTACIÓN

Como parte de las tareas de difusión propias de la Universidad Nacional Autónoma de México y por el compromiso que esta institución tiene con la sociedad mexicana, el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM decidió iniciar una serie de publicaciones bajo el rubro "Textos breves de economía".

Dicha serie se enmarca dentro de los festejos conmemorativos del sexagésimo aniversario de la fundación del Instituto y tiene como objetivo presentar estudios de poca extensión sobre temas de interés general, escritos en un lenguaje accesible para personas no especializadas en economía, pero sí deseosas de conocer la realidad nacional e internacional, sobre cuestiones que están constantemente en las primeras páginas de los diarios y en los foros de discusión de los grandes problemas económicos nacionales e internacionales.

De esta manera, el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM pone a disposición de amplios sectores de la sociedad, el resultado del trabajo de sus investigadores.

Alicia Girón González

Directora

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

INTRODUCCIÓN

EL LIBRO que el lector tiene en sus manos aborda el tema de cómo se ha tratado la pobreza en México en las diversas etapas históricas. Precisamente, es importante señalar que, desde nuestro punto de vista y en relación con el asunto que nos ocupa, la economía tiene que vincularse con la historia, la filosofía, la política, y la sociología, con el propósito de conocer y entender qué se ha hecho con y para los pobres. Este texto ofrece un panorama general de las dos vertientes utilizadas para enfrentar la pobreza: la beneficencia o caridad y los programas específicos de combate a la pobreza. En atención a la brevedad del texto se acotan periodos históricos, a veces en resúmenes harto apretados pero que contienen los elementos distintivos de cada uno de ellos.

El contexto internacional siempre está presente y debe ser tomado en consideración. Al respecto, comentaremos de manera introductoria, que desde mediados del siglo xvi hasta las primeras décadas del xix, el México colonizado no escapaba a los sucesos de las metrópolis, es decir, España e Inglaterra. Del siglo xvi al xviii Inglaterra representaba el país

que tenía la mayor fuerza tanto económica como política en el ámbito mundial, derivada de la Revolución industrial y de su desarrollo. Pero también era el país líder en política social: había instaurado y mantenía en operación las Leyes de Pobres y las Leyes de Asentamiento; había creado, en 1795, el sistema de *Speenhamland* de complementación al salario y había sido campeón en distinguir a los pobres dignos de los indignos, a los pobres que querían trabajar y no podían de los que podían pero no querían, a los pobres meritorios de los no meritorios, a los pobres dependientes de los independientes. Es decir, todo un complicado montaje para detectar qué tipo de pobres debían ser ayudados y cuáles no. Se dictaron diversas leyes en contra del vagabundaje y la mendicidad, que iban desde perseguir a los mendigos y vagabundos hasta marcarlos con determinadas letras y encarcelarlos si reincidían. Se establecieron casas u hospicios de pobres, asilos-talleres adosados a dichas casas, instituciones de corrección y otras obras de beneficencia.

Como hemos señalado, lo anterior también tuvo su reflejo en España, pues en ese tiempo este país se encontraba subordinado económicamente a Inglaterra. Obviamente, el tratamiento de la pobreza en México no escapó al quehacer dominante: cédulas y ordenanzas reales fueron emitidas contra los mendigos y los vagabundos; los hospitales fueron el elemento central de la beneficencia, financiados por particulares y operados por el clero; también se establecieron asilos y hospicios para pobres, casas para

niños expósitos y casas de corrección. Curiosamente, en la mayoría de los requisitos de admisión para acceder a las obras de beneficencia, en particular las que otorgaban albergue y las hospitalarias, se revela la estructura social del periodo colonial: una diferenciación brutal entre indios, mestizos y criollos.

Después de la Independencia, México todavía conservaba casi las mismas estructuras; y no es sino hasta la segunda mitad del siglo XIX, con las Leyes de Reforma que se produce un cambio sustancial: la secularización de los hospitales, hospicios, casas de corrección y otros organismos de beneficencia pública. La fundación y establecimiento de asilos y hospicios obedeció a la concepción cristiana occidental, dominante en la Europa de la época, de que el trabajo era rehabilitador. El vagabundo o el mendigo tenían que trabajar para poder ser asimilados, reincorporados y aceptados en la sociedad.

En el siglo XX, sobre todo a partir de 1930, el concepto de beneficencia se transforma y se sustituye por el de asistencia pública. Es entonces cuando el Estado mexicano asume ésta como obligación. Posteriormente, es de todos conocido el interés de los organismos internacionales, en especial el del Banco Mundial, por financiar, establecer, condicionar, o bien dictar programas para enfrentar o combatir la pobreza. Dentro de esta línea, se insertan la elaboración, instrumentación y operación de programas específicos contra la pobreza rural, como el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider, 1973-1977) y

la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar, 1977-1982). Por su parte, los programas Nacional de Solidaridad (PNS, 1989-1994) y de Educación, Salud y Alimentación (Progres- sa, 1997-a la actualidad) obedecen a la recomendación de la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL) en el sentido de crear en la región planes para enfrentar la pobreza, tanto rural como urbana, en el contexto de las políticas de ajuste.

Finalmente, y a riesgo de obviar, uno de los propósi- tos de este ensayo es develar, si bien en una mínima parte, aquello en lo que consistió la beneficencia en México y sus posteriores transformaciones hasta llegar a los programas de combate a la pobreza. Otro propósito es atraer el inter- és del lector en los acontecimientos históricos para el co- nocimiento y transformación de nuestra realidad sobre un problema extenso, grave, delicado y, sobre todo, complica- do, y hasta la fecha irresoluble de manera integral: la po- breza en México.

LA CARIDAD Y LA BENEFICENCIA: ESBOZO HISTÓRICO

Las obras de caridad

DURANTE la segunda mitad del siglo XVI, una vez consumada la conquista militar del territorio de la entonces Nueva España, fueron establecidas las bases de la sociedad, transfiriendo y adaptando las instituciones, valores morales y formas de vida de la cultura europea occidental. El tratamiento de la pobreza en México por parte de España, en el periodo colonial, consistió fundamentalmente en la creación de hospitales, hospicios y posteriormente en asilos y colegios. Por su parte, el vagabundaje, al igual que en Europa, fue reprimido mediante diversos comunicados reales [De Solano, 1984].¹

En el periodo, destaca la existencia de una diferenciación social muy marcada: los indios, los españoles, los negros y las castas estaban protegidos por legislaciones distintas que determinaban su permanencia en estamentos específi-

¹ Como por ejemplo la cédula del 3 de octubre de 1558, la instrucción del 23 de febrero de 1781 y la ordenanza para eliminar la vagancia y mendicidad dictada en 1786.

cos, y aunque la miseria y la pobreza se enfrentaban con la fundación de hospitales, dichos estamentos definían el ingreso a éstos. La atención hospitalaria fue otorgada fundamentalmente por la Iglesia, aunque el Estado y los civiles patrocinaban hospitales que dependían directamente de la autoridad civil. El modelo de hospital transferido a la Nueva España poseía una fuerte carga de tradición proveniente del carácter de asilo de las hospederías medievales, en las que recibían a pobres, enfermos y necesitados, y les proporcionaban alimentos, cuidados médicos y asistencia religiosa, si bien diferenciando razas y castas, como hemos anotado. Otra forma para el alivio a la pobreza consistió en la formación de cofradías, inspiradas en las congregaciones españolas del siglo XVI, que fueron suprimidas cuando se promulgó la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, ya en el México independiente de 1856.

Muchos personajes de la época colonial fundaron hospitales, asilos, casas de cuna y colegios [Villarespe, 2000], sobre todo para ayudar a la población indígena, que casi en su totalidad era pobre, mejor dicho, miserable. En todo el periodo destacan obras como el Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco, en el que los indígenas ingresaban a estudiar; el Real Colegio de San Ignacio de Loyola o Colegio de las Vizcaínas; la Casa para Recogidas; el Monte de Piedad, y el Hospicio para Pobres. Trataremos sucintamente estos dos últimos, por ser los más importantes para nuestro trabajo.

Los préstamos y los hospicios

El Monte de Piedad se fundó el 25 de febrero de 1775 por Pedro Romero de Terreros (conde de Regla, magnate dueño de la mina de Real del Monte), y se considera que fue la primera institución de crédito en México. Uno de los primeros objetivos de El Sacro y Real Monte de Piedad de Ánimas, dado que estaba afiliado a la Iglesia católica, fue salvar a las almas, además de otorgar préstamos a los pobres y dedicar las ganancias a obras de caridad. Los créditos se otorgaban de acuerdo con la prenda que se dejaba en garantía del dinero recibido; esta cantidad representaba de un quinto a un tercio del valor de dicho artículo, pero además, si no se querían perder definitivamente los enseres empeñados, tenía que pagarse mensualmente una tasa de interés, es decir el refrendo. Obviamente, el pobre debía tener algo que pignorar o empeñar, así que los mendigos y los vagabundos que no poseían nada, no tenían acceso a ningún préstamo. Por lo anterior, el Monte de Piedad era una institución de ayuda a una categoría de pobres, no a los miserables.

El Hospicio de Pobres se fundó en 1763, con el propósito de que fuera un asilo para ancianos y mendigos, pero en realidad allí funcionaban tres talleres en los que se utilizaba el trabajo de los niños aprendices, so pretexto de enseñarles el oficio; como en los asilos-talleres o *workhouses* de Inglaterra, que se aprovechaba la mano de obra infantil con una retribución muy escasa, o bien, sin ninguna. En 1806

se construye otro edificio que se destina a los niños, llamado Escuela Patriótica, con el fin de separarlos de los adultos mendigos. Posteriormente, el Hospicio se dividió en cuatro departamentos: el de expósitos; el de la Escuela Patriótica; el del Hospicio propiamente dicho, y el de corrección de costumbres. El Hospicio y la Escuela se “unieron” en 1819, en virtud de la miseria que prevalecía en esta última. La situación llegó a tal punto que el edificio que ocupaba la Escuela se dio en alquiler a la Renta del Tabaco y se arrimó al Hospicio. Los infantes entonces volvieron a convivir con los adultos, todos ellos mendigos.

El Hospicio atravesó por numerosas dificultades, resultado del movimiento armado que hacia finales del año 1876 derrocó a Sebastián Lerdo de Tejada (1823-1889), quien ocupara la Presidencia de la República de 1872 a noviembre de 1876. Durante el gobierno de Porfirio Díaz, por solicitud del director del Colegio de San Antonio en Tecpan de Santiago, se trasladan del Hospicio los niños mayores de diez años a dicho Colegio, que era una casa de corrección; y los del Colegio, menores de dicha edad, son incorporados al Hospicio. Con ello, el Hospicio de Pobres se dedicó exclusivamente a atender a niños huérfanos.² Finalmente el 17 de septiembre de 1905 se inaugura el nuevo Hospicio para Niños que cambió su nombre en 1930 por el de Casa del Niño e Internado Infantil. En esa década

²El 21 de marzo de 1891 se expidió la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, que se hizo extensiva a los niños del Hospicio.

se recupera el proyecto del antiguo Hospicio de Pobres, cambiándole el nombre por Hospicio de la Beneficencia Pública, el cual dio asilo a ancianos y mendigos.

Ya en el México independiente, los ancianos y mendigos del Hospicio de Pobres fueron trasladados a un asilo fundado por Díaz de León, llamado Asilo para Mendigos Francisco Díaz de León, que se inauguró en 1879. En su origen, este Asilo fue exclusivamente para mendigos y se formó y se sostuvo con recursos que proporcionaron las casas comerciales de la Ciudad de México, y particulares caritativos. En el proyecto de su establecimiento, se intentó distinguir claramente a los mendigos sanos de los ociosos, reflejando la discusión habida en Inglaterra sobre los pobres dignos y los indignos para recibir la ayuda: los dignos eran aquellos que querían trabajar pero no podían y los indignos los que no querían trabajar y sí podían hacerlo, individuos a los que no se les consideraba para percibir cualquier tipo de ayuda. En los inicios del siglo xx, la palabra "mendigos" había desaparecido del nombre del Asilo, llamándose entonces Asilo Francisco Díaz de León, lo que cambió el carácter de dicha institución. Para 1930 solamente se permitía la entrada a "gente decente", ancianos, jóvenes pobres y huérfanos y se recalca que a mendigos o a gente de la calle les estaba vetado el ingreso. Quienes lo administraban desconocían que en otro tiempo fueron mendigos los únicos ocupantes del lugar.

Otro hospicio para pobres fue el Hospicio Cabañas, asentado en la ciudad de Guadalajara, en Jalisco. Fundado

por Juan Cruz Ruiz de Cabañas y Crespo (1752-1824), obispo de la entonces Nueva Galicia, el Hospicio albergó a inválidos y ancianos, aunque su propósito fundamental era asilar a niños huérfanos y expósitos. El Hospicio, por mandato de Carlos IV, fue concebido también como Casa de la Misericordia y se inauguró el 24 de agosto de 1810. En las ordenanzas del Hospicio se estableció la instalación de una escuela y de talleres para la fabricación de textiles. El producto de estos talleres se utilizaba para vestir a los internados y auxiliar a los pobres. Actualmente el Hospicio se llama Instituto Cultural Cabañas y funciona, básicamente, como museo.

Las casas de corrección

La primera casa de corrección, de acuerdo con la concepción del trabajo rehabilitador de la Europa occidental cristiana, se funda primero como departamento del Hospicio de Pobres; después, en 1850, el gobierno de José Joaquín de Herrera (1792-1854), presidente de la República de 1844 a 1845 y de 1848 a 1851, estableció, con fondos municipales, un asilo para jóvenes delincuentes apartándolos de los presos de la cárcel nacional.

Posteriormente, en el Informe sobre los Establecimientos de Beneficencia y Corrección de esta Capital, que José María Andrade rindió a Maximiliano de Habsburgo en julio de 1863, se señala que en el Colegio de San Antonio en

Tecpan de Santiago vivían jóvenes (hombres y mujeres) en departamentos separados. El Colegio contaba con talleres de carpintería y zapatería y 21 telares de mano en donde los jóvenes trabajaban, hacinados y sin percibir ningún salario. El Tecpan de Santiago, considerado por la sociedad como una casa de corrección o de castigo, funcionaba como un hospicio, en donde sus habitantes trabajaban gratuitamente con el fin de ser rehabilitados para su incorporación o admisión en la sociedad, de forma similar a lo ocurrido en Inglaterra y en España.

Además de la Casa de Corrección de Tecpan, existía la Casa de Corrección para Jóvenes Delincuentes, fundada el 21 de julio de 1863, que tenía el carácter de establecimiento penal y ocupaba el edificio de las Recogidas. Había un taller de zapatería, uno de carpintería y una sastrería. En esta última se ocupaban a muchos jóvenes que cosían tiendas de campaña para el ejército. Por lo común, el tiempo de su condena era de cinco años, y su castigo era el encierro en sus propias celdas.

Es interesante anotar que la Casa de Corrección de Tecpan se fue transformando. Para 1881, durante el gobierno liberal, cambió su nombre por el de Escuela Industrial de Huérfanos. Ésta tenía una panadería que producía de 10 000 a 12 000 piezas de pan, mismas que surtían a cuatro comedores gratuitos y a otros establecimientos de la beneficencia pública.

La Casa de Niños Expósitos

Otra obra importante de caridad que habremos de destacar es la Casa de Niños Expósitos de la Ciudad de México. La Casa de Cuna se estableció en 1767,³ y funcionó en una casucha de la calle del Carmen, en el centro de la hoy Ciudad de México, hasta 1771, año en que fue trasladada al Puente de la Merced; en 1773 se aprobaron las constituciones de dicha Casa, declarándose rectores propietarios a los arzobispos de México.

La continuidad en el gobierno de la Casa de Niños Expósitos se dio hasta 1821, cuando quedó bajo la protección de la Mitra de México. En 1861 se decretó la secularización de los establecimientos de beneficencia, y la Casa quedó adscrita al gobierno del Distrito Federal a través de la Dirección General de la Beneficencia Pública, es decir se transformó en servicio público.

La Casa fue fundada bajo los ideales cristianos con los objetivos de salvar la vida de los niños, protegerlos y educarlos. Tenía como ulterior propósito convertir a los infantes en seres útiles a la sociedad. La piedad y la misericordia funcionaron como elementos de motivación para el establecimiento de la Casa, pero estas concepciones fueron desplazadas por la idea de que gracias a la Ilustración, el niño

³Existen diversas opiniones sobre la fecha en que se estableció la Casa de Niños Expósitos; hay quienes afirman que la fundación data de 1764, otros autores opinan que fue en 1766 o en 1767.

podría, con el tiempo, lograr su integración a la sociedad. La Casa de Expósitos⁴ se diferenció de otras instituciones por el tipo de asilados que albergaba: los expósitos o extrapósitos, es decir los niños dejados fuera del hogar de los padres expuestos a la piedad de los fieles. Finalmente, a partir de 1933 la Casa se trasladó a Coyoacán, en la calle de Hidalgo, en donde permanece hasta la fecha con el nombre de Casa de Cuna, dependiente del gobierno federal.

Los dormitorios públicos y los mesones

Desde la Conquista, tanto mujeres como niños y hombres sin hogar dormían en plazas y calles, bajo los dinteles de algunas puertas, sobre todo de iglesias y de casas grandes, en bancas de los jardines, en los mercados y en algún otro lugar

⁴Frecuentemente la forma de recibir a los niños abandonados, de ambos sexos, era la siguiente: Había un torno que daba a la calle en el que se dejaba al expósito y se hacía girar de tal suerte que el bebé quedaba dentro de la casa, sonaba entonces una campana fija en el cuarto del portero, quien acudía a recibirlo. Posteriormente se asentaban las partidas de recepción, de acuerdo con la Constitución 7a., existiendo dos libros distintos, uno para los españoles y el otro para los niños de indios y demás castas, de lo que se desprende que no solamente los niños indígenas y los mestizos eran abandonados sino también los hijos de españoles. Según lo establecía la Constitución 24a., los niños de la Casa podían ser adoptados o prohijados por personas que no ejercieran los oficios "más bajos" y en caso de muerte del prohijante o de pobreza extrema el niño en cuestión podía ser restituido a la Casa.

escondido. Para dar albergue a dicha población, en 1883 se intentó establecer un dormitorio público bajo la iniciativa del arzobispo de México, de los secretarios de Fomento y de Gobernación y de distinguidos filántropos. La iniciativa fracasó y es hasta 1889 que se concreta el proyecto de establecer un dormitorio público.

El primer Dormitorio Público de la Ciudad de México se inauguró el 1 de diciembre de 1889 y quedó instalado en el callejón del Ave María, en el centro de la Ciudad, auspiciado y sostenido por personas caritativas. Era solamente para hombres y funcionó durante todo el periodo revolucionario.

Resulta curioso que la entrada al Dormitorio Público tenía que pagarse a razón de 10 centavos por persona, por orden del 8 de noviembre de 1929 dictada por la Beneficencia Pública. Con el argumento de que los mendigos se gastaban el dinero en la cantina —contigua por cierto al Dormitorio—, el pago por ingresar cada noche constituía una “lección de ahorro”; por otro lado, el ingreso de personas ebrias al susodicho Dormitorio estaba prohibido. Quienes ingresaban al Dormitorio nunca usaron la ducha ni los lavaderos de ropa, pues sólo poseían la que llevaban puesta; algunos de ellos declararon tener trabajo regular y ganar un salario de 75 centavos, lo que es difícil de creer, y otros no tenían ningún trabajo.⁵ En 1920 se abrieron ocho

⁵Para tener una idea de cuánto representaban 10 y 75 centavos, tenemos los siguientes datos: el salario diario promedio pagado a los jornale-

dormitorios públicos que dependían del Departamento de la Beneficencia Pública; y se contaba con un servicio de autobuses que recorrían las calles para recoger a los niños indigentes.

El 4 de noviembre de 1927 la Beneficencia Pública del Distrito Federal fundó un nuevo dormitorio exclusivamente para niños, que funcionaba con el mismo reglamento del Dormitorio Público. Los niños eran recolectados de las calles por brigadas, integradas por jóvenes asilados en dicho dormitorio, llamados "capitanes". Con el tiempo, dentro del dormitorio de la Beneficencia Pública para niños se estableció una escuela y muchos estudiantes pobres, particularmente del Conservatorio Nacional de Música y de la Escuela de Leyes, solicitaron residir en el dormitorio ya que se les proporcionaban alimentos.

Además de los dormitorios públicos, existían los mesones en los barrios pobres de la ciudad. Para 1930 había 17 mesones, registrados en la Sección de Inspección Sanitaria del Departamento de Salubridad Pública, los que eran desinfectados cada diez días por dicha oficina gubernamental.

ros del campo en 1926 era de 1.14 pesos. El salario diario (por ocho horas) para obreros manuales, en el Distrito Federal, en 1927, oscilaba entre el mínimo de 1.19 pesos y el máximo de 1.95 pesos; el salario diario pagado a los trabajadores manuales (o jornaleros), también en el D.F., iba de 1.50 a 1.75 pesos; el salario para los trabajadores semiexpertos, fluctúa de 2.50 pesos (mínimo) a 3.25 pesos (máximo). El gasto diario requerido para un estándar mínimo de comodidad en una familia obrera de cinco miembros en el Distrito Federal era, en 1928, de 3.36 pesos.

Estos mesones estaban autorizados para cobrar cinco centavos por entrar y tres por el derecho de usar un "petate". Se calcula que cerca de 250 personas dormían en cada uno de estos mesones diariamente. John Kenneth Turner, en *México bárbaro*, expuso las condiciones más que miserables en las que se encontraban los mesones en 1911, condiciones que no cambiaron dos décadas después.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA CARIDAD

El periodo liberal

LOS INICIOS del siglo XIX están marcados por transformaciones de envergadura en cuanto a la estructura y la organización del mundo, cuyas bases habían surgido casi un siglo antes. La Independencia de Estados Unidos influyó decisivamente en las colonias hispanas. La Revolución francesa impulsa la evolución del pensamiento político en Europa: las ideas de libertad y justicia ponen fin al absolutismo y a la influencia de la Iglesia sobre el Estado. Las campañas napoleónicas, sin proponérselo y sin que fuera su objetivo, difunden los principios democráticos de la revolución y las doctrinas del derecho romano. España, para entonces, había perdido su cuota hegemónica en el pensamiento europeo, pasando ésta a Francia y Alemania. La invasión napoleónica en España constituye un fuerte golpe que las colonias de ultramar aprovechan para lograr su independencia. Los demócratas hispanos fundan en 1812 las cortes constituyentes de Cádiz, iniciándose una nueva etapa para España. Liberales e intelectuales españoles lucharon contra el absolutismo y el clero, sin embargo las doctrinas de libertad

no se hermanaron con la creación del Estado, y los intelectuales perdieron la posibilidad de que España evolucionara hacia los principios de libertad y democracia. Lo que sucedió fue que España quedó bajo la influencia borbónica.

Estos hechos llegaron a tener un gran peso en México y, a partir de la Independencia, el clero empieza a dejar de influir única y decisivamente en la fundación y funcionamiento de las obras de beneficencia, que serán administradas por los ayuntamientos y por instituciones privadas. En 1841, por ejemplo, se crea el Consejo de Salubridad del Departamento de México.

Sobre el tema que nos ocupa es importante decir que en septiembre de 1842 Santa Anna autoriza la fundación de la Sociedad Española de Beneficencia. Podían pertenecer a ella los españoles por nacimiento o por naturalización, que residieran en la Ciudad de México o en sus cercanías [Laguarda, 1951: 193], quienes tenían que contribuir mensualmente con una cantidad para cumplir con los fines de dicha institución.⁶ El protector nato sería el ministro de España en México. Con el tiempo, la Sociedad sostuvo, fundamentalmente, el Sanatorio Español que aún funciona en México, si bien está abierto a todos aquellos que puedan pagarlo.

⁶Los principales artículos de la Sociedad eran: 1° socorrer a los verdaderos necesitados; 2° cuidar de sepultar los cadáveres de los que muriesen pobres; 3° proporcionar, a quienes vinieran de fuera, instrucciones y recomendaciones para facilitar su colocación; 4° considerar los fines de la Sociedad como preferentes en el orden enunciado, y 5° los acreedores a la beneficencia española. "en el modo y espíritu que designa el reglamento", serían los socios y los españoles existentes en México y sus inmediaciones.

Recordemos que tiempo después, mediante las Leyes de Reforma, se suprimieron las órdenes religiosas, se prohibieron las fundaciones de conventos, congregaciones, cofradías, archicofradías y otras que tenían en sus manos las obras de caridad. Específicamente, el decreto del 2 de febrero de 1861 ordena la secularización de hospitales, hospicios, casas de corrección y otros organismos de beneficencia. En 1863 solamente las hermanas de la caridad podían atender los establecimientos públicos asistenciales.

Las principales medidas políticas de Benito Juárez, presidente liberal, en relación con la ayuda caritativa fueron:

1. Los expósitos prohijados dejarían de tener la condición de sirvientes, otorgándoles la de hijos con iguales garantías que las de los hijos legítimos, respetando el Código Civil;
2. Introdujo, en las casas de beneficencia, la enseñanza de algunos oficios (relojería, encuadernación y fotografía);
3. Autorizó la fundación de la Lotería,⁷ para que el 15% de sus ingresos fuera aplicado a la Casa de Cuna; estableció un Hospital de Maternidad e Infancia, que luego desapareció por circunstancias adversas propiciadas por la Intervención francesa, y por la oposición del clero, aunque la idea fue aprovechada por el emperador Maximiliano de Habsburgo creando éste la Casa de Maternidad (el Hospital de San Carlos), contigua al Hospicio de Pobres;⁸
4. Secularizó la

⁷La Lotería todavía funciona como organismo descentralizado y actualmente se llama Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

⁸Sobre la Casa de Maternidad de Maximiliano, Juan de Dios Peza comenta que sin demora, se eligió una finca contigua al Hospicio, por la calle

beneficencia, iniciando la centralización de los servicios de socorro y su control por parte del Estado.

La situación financiera de los establecimientos de beneficencia expuesta en el Informe sobre los Establecimientos de Beneficencia y Corrección, ya citado en el presente texto, era francamente precaria; en la página 85 se recomienda que se debería otorgar por lo menos provisoriamente a los establecimientos de beneficencia una suma de 22 000 pesos mensuales como sigue:

Producto de los recursos propios	3 500
El ayuntamiento contribuirá con	10 000
La prefectura política con	2 000
El gobierno con	6 500
<i>Total</i>	<i>22 000</i>

de Revillagigedo, y se inició la obra de adaptación, con un costo de 11 494.76 pesos, más 2 820 para equipo. Se componía de dos salas unidas en ángulo recto, interrumpida una de ellas por la pieza que servía de comedor a la vez que de sala de operaciones. Tenía cupo para 24 camas, dotadas de buró. "Fueron construidas varias piezas para enfermas reservadas, aislándolas de las otras salas; dos cuartos para baños, jardín que purificase el aire y las habitaciones del director y dependientes del hospital, estableciendo también lavandería, planchaduría y guardarropa." Según el pensamiento de la emperatriz Carlota, esta Casa recibió no sólo a las mujeres que tenían que ocultarse —como ocurría en el Departamento de Partos Ocultos—, sino a todas las pobres que carecían de todo amparo. Durante la Intervención francesa y el Segundo Imperio, Maximiliano organizó el Consejo Central de Beneficencia y una Junta Protectora de las Clases Menesterosas, para el otorgamiento de servicios asistenciales.

Asimismo, José María Andrade exponía que para la administración de esos fondos existían dos caminos: mantenerlos con total separación o dejarlos enteramente al gobierno. Encontramos así la discusión que se dio en Inglaterra acerca de que si el Estado se hacía cargo de la beneficencia se desalentaba la caridad privada; pero lo cierto es que la caridad privada en Inglaterra floreció cuando más generosa fue la ayuda pública. En nuestra opinión, la recomendación de José María Andrade de mantener los fondos de la beneficencia separados de los del Estado, obedeció a esta concepción.

La noción de la caridad se transforma: de virtud privada se convierte en servicio público. La beneficencia deberá ser proporcionada por la administración civil y no ya por el clero; se produjo entonces la modificación del patrón ideológico, eminentemente religioso —característico de la época colonial y de la primera mitad del siglo XIX—, sustituyéndose por una concepción laica y científica, que sentaba las bases para instituir una beneficencia moderna y accesible a los grupos necesitados del país.

Es importante mencionar que en la Europa occidental, la primera reforma del sistema de caridad ocurrió entre 1520 y 1540, teniendo como características principales: 1. ser de orden municipal; 2. la sustitución de la responsabilidad de la Iglesia por la de las autoridades civiles, y 3. el intento de centralizar y racionalizar los fondos de beneficencia, orientándolos a grupos específicos. Como puede desprenderse, dichas características cobran vida en México,

justamente en el periodo liberal, casi tres siglos después que en Europa. Quizá el atraso se debió a que el Estado en España se rehusaba a intervenir en actos caritativos, ya que los consideraba inherentes a la Iglesia y a la sociedad civil; ese atraso nos fue heredado. Por otra parte, en las Reales Órdenes dictadas por Carlos III y Carlos IV se muestra la intención de orientar recursos hacia un grupo específico: los niños expósitos. Otro punto importante fue que en la Europa católica se complementaron las acciones religiosas y civiles en la creación de instituciones de beneficencia; cuestión que ocurrió también en México, desde la segunda mitad del siglo xvi hasta la primera mitad del siglo xix: los civiles y los seglares creaban los establecimientos y el clero los "atendía" sin poner en juego sus recursos económicos, que eran bastante cuantiosos.

El Porfiriato y la Revolución mexicana

Durante el gobierno del dictador Porfirio Díaz, que se prolongó durante casi 30 años, hasta su caída con la Revolución mexicana,⁹ la beneficencia sufrió una nueva reorganización administrativa. Se expidió una circular el 23 de enero de 1877 que decretaba que los establecimientos hospitalarios, de asistencia social y de corrección, que estaban a cargo del Ayuntamiento desde 1862, y los que posterior-

⁹Porfirio Díaz (1830-1915) fue presidente en 1876, de 1877 a 1880 y de 1884 a 1911. Gran admirador de Francia y de los franceses, murió en París.

mente se fundaran serían administrados por una junta denominada Dirección General de Beneficencia Pública, dependiente del entonces Ministerio de Gobernación. Posteriormente, en 1879, la Dirección de Beneficencia Pública sustituye a la Dirección de Fondos creada en 1861. Y es hasta 1881 que, por el Reglamento de la Beneficencia Pública, los organismos de caridad forman parte integrante del gobierno, en particular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación. Puede decirse que es hasta finales del siglo XIX que se inicia el proyecto modernizador de estos centros, con la inauguración del Hospicio de Niños, del Hospital General (1905), y del Manicomio General “La Castañeda” (1910).

La esposa de Porfirio Díaz, Carmen Romero Rubio, fundó el 1 de diciembre de 1887 la Casa Amiga de la Obrera, institución destinada a recoger por las mañanas y a entregar por las tardes a los niños de las mujeres pobres que trabajaban. Esta Casa se ubicaba en sus inicios en la calle de las Moras y posteriormente, en 1905, se trasladó a un enorme edificio en la calle Dr. Jiménez; fue sostenida por su fundadora hasta 1915 cuando muere Porfirio Díaz. En agosto de 1916 fue reabierto por la beneficencia pública, de la que depende hasta la fecha. La Casa se conectaba estrechamente con la vida de la comunidad; los niños participaban en el gobierno del plantel y en todas sus actividades. Se organizaban en diversos grupos: boletín escolar; escritorio público (que redactaba cartas a las personas que no sabían escribir), cooperativas y comité comer-

cial, sindicato de comerciantes ambulantes, comité de veracidad (para combatir la mentira), grupo defensor del correcto idioma, banco de maestros, campaña contra la violencia, comité de limpieza, grupo de alfabetización del vecindario y reincorporación social de los indigentes, que recibían alimentación en la propia Casa. La probada utilidad social de la Casa Amiga de la Obrera obligó a que la beneficencia pública fundase una sucursal en Tacubaya el 28 de noviembre de 1928.

En el periodo revolucionario (de 1910 hasta casi 1920), los fondos de beneficencia, en general, fueron desviados para gastos militares. No es sino hasta que se consolida el Estado, emanado de la Revolución, que se instituyen nuevos establecimientos, todos ellos bajo el control estatal: hospitales, consultorios médicos gratuitos, asilos, centros educativos, comedores y dormitorios públicos.

El Estado moderno

Se considera que el nacimiento del Estado moderno mexicano ocurre a finales de la década de los veinte, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) el 4 de mayo de 1929. Surgido como un partido de corte populista, en el decreto presidencial del 25 de enero de 1930, emitido por Emilio Portes Gil (1891-1978), se ordena:

que todo el personal civil de la administración pública dependiente del Poder Ejecutivo Federal contribuya con siete días de sueldo, durante cada año (de tal forma que era un día

de cada mes a lo largo de siete meses), debiendo destinarse los fondos recaudados a los siguientes fines: I) beneficencia, II) seguro de vida, III) fondo de reserva y IV) acción social [Osorio, 1963: 37].

La cuestión era que en ese mismo decreto se “amarraba” a los servidores públicos como miembros del PNR, argumentando que como ese partido dio origen a las administraciones revolucionarias de México, debía contar, por lo tanto, entre sus miembros a la mayoría de los servidores de estas administraciones. Así se ligó la suerte de la política pública social del Estado con la integración, funcionamiento y control de un partido político. Esto se desprende fácilmente de las concepciones de los cuatro objetivos del decreto: 1. La beneficencia comprendía la obligación del PNR de atender en sus enfermedades a todos los miembros, empleados y funcionarios de la Federación, que estuvieran al corriente en el pago de sus cuotas; 2. El seguro de vida consistía en el derecho de los familiares del empleado o funcionario para recibir, en caso de muerte de éste, una cantidad conforme a lo que hubiere aportado a dicho fondo; 3. El fondo de reserva era destinado para fines electorales, y 4. La acción social se concentraba en “una intensa labor educativa entre las comunidades campesinas y obreras, fomentando la creación de centros y misiones culturales, escuelas, ligas de resistencia y de cooperación”.

Esta conversión parceló e integró a cuatro sectores (obrero, campesino, militar y popular) en tres gran-

des centrales, que ya se encontraban en proceso de formación algunos años atrás: Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), Confederación Nacional Campesina (CNC), y Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Esta acción fue la pieza política maestra para ejercer el control absoluto de todo un país por un partido.

Con todo habría que resaltar que el aglutinamiento de los sectores en las grandes confederaciones no fue un proceso lineal, sino que su formación estuvo marcada por la participación de diversas fuerzas políticas, incluso por la del Partido Comunista Mexicano (PCM), que resultó derrotada [Campa, 1978].¹⁰

La asistencia social a los niños, en la década de los treinta, se daba en cadena: de la Casa del Niño (en donde se les impartía educación primaria) pasaban a la Escuela Industrial Vocacional (en donde se definía su vocación mediante la enseñanza en los talleres) y de allí al Centro Industrial Rafael Dondé (que los hacía expertos en sus actividades y “los reintegraba a la sociedad”).

¹⁰El PCM se constituyó en noviembre de 1919. Al respecto resulta muy ilustrativo leer a Valentín Campa (1904-1999), prominente líder obrero del PCM, quien relata la formación de la CTM y la participación de los “lobitos”: Blas Chumacero, Lombardo Toledano y Fidel Velázquez, este último famoso “charro sindical” que ocupó la Secretaría General de dicha Confederación hasta su muerte en la década de los noventa. Campa formó parte de la Confederación Sindical Unitaria de México (CSUM) que se fusionó a la CTM en 1936. También Campa relata la lucha que se dio contra los fascistas, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, pasaje poco conocido en la historia de México.

Cuando Lázaro Cárdenas (1895-1970) asume el poder, ya en la década de 1930 (fue presidente de 1934 a 1940), la filosofía política se centra en que la solución de la marginación económica y social es cuestión de interés nacional y se impuso una concepción jurídica distinta a la que había prevalecido en torno a la atención médica y a la beneficencia social. El cambio fundamental fue que el concepto de beneficencia se sustituyó por el de asistencia, implicando con ello que son obligaciones del Estado “el promover y regular las acciones relativas a la salud y el proporcionar auxilio médico y social a la población”. A finales de esa década, en abril de 1938, precisamente con Lázaro Cárdenas en la presidencia, el PNR se convierte en el Partido Revolucionario Mexicano (PRM). Los militantes del PRM consideraron que la “misión histórica” de este partido había terminado, y aprobaron entonces por aclamación el 19 de enero de 1946 el surgimiento del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El recuento final sobre el tema que nos ocupa es que en 1924 se determinó por decreto que los productos del impuesto sobre el premio y aproximaciones de la lotería se destinaran a la beneficencia pública; desde entonces, hasta la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 39), se faculta a la Secretaría de Salud para aplicar a la Beneficencia Pública los fondos de la Lotería Nacional y los de Pronósticos Deportivos. El 31 de diciembre de 1937, un decreto presidencial da origen a la creación de la Secretaría de Asistencia Pública, que habría

de fusionar la Beneficencia Pública y Privada del Distrito Federal con el Departamento Autónomo de Asistencia Social Infantil. El 7 de mayo de 1947 se publica, en el *Diario Oficial de la Federación*, el acuerdo presidencial por el que se faculta a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública para administrar el patrimonio que sirva para llevar a cabo los fines de la beneficencia pública; dicho patrimonio es un bien autónomo en relación con el patrimonio federal, tal y como lo recomendaba José María Andrade a Maximiliano de Habsburgo. Actualmente, la administración de dicho patrimonio corresponde a la Secretaría de Salud, conservándose el que sus bienes no pertenecen ni pueden ser utilizados en beneficio del Estado. La cobertura actual de la beneficencia pública es francamente mínima: de 1995 a 1998 se benefició a 1 126 instituciones asistenciales con 1 208 apoyos, alcanzando un total de 8 276 personas.

LOS PROGRAMAS PARA COMBATIR LA POBREZA

Antecedentes

EN LA DÉCADA de 1940, en los países latinoamericanos, se inicia el modelo de industrialización centrado en el crecimiento hacia dentro. La posición hegemónica de Inglaterra declina, en tanto que otro país, Estados Unidos, va consolidando su hegemonía. Y aunque los obreros son pobres, se distinguen de los otros pobres, los marginados que no entran en el proceso pero que son funcionales como reserva de mano de obra barata, y con esto mantener bajos los salarios. Sobre todo a los obreros integrados en la CTM se les otorgan atención médica (mediante el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS) y otras prestaciones, si bien las más de las veces deficientes; en tanto que la atención a los marginados corre a cargo de la asistencia pública.

Tanto en la década de 1930 como en la de 1940 se reorganizan los comedores públicos, se presta atención a la asistencia para los ciegos, se reglamenta la asistencia a estudiantes pobres y se efectúan diversas campañas para combatir la mendicidad. Este combate se limitaba a: 1. Tener un asilo-hospital en el que se internaba a los mendigos y

posteriormente sólo a los enfermos crónicos, no a los "mendigos profesionales"; 2. Imponer sanciones penales a quienes ejercieran la "mendicidad profesional"; 3. Realizar una intensa propaganda con el lema "No dé limosna, dé trabajo", y 4. Crear un establecimiento, que contase con una granja anexa y pequeños talleres, para acoger a los mendigos que pudieran realizar algún trabajo. Es importante resaltar que el alivio a los pobres se daba por la beneficencia, o la llamada asistencia pública, y por el gasto en bienestar social, aunque éste involucraba además a amplios sectores de la población. El hecho era que todavía no existía ningún programa para combatir la pobreza.

Como hemos señalado, a partir de la década de 1940 se inicia la transformación de la sociedad mexicana: la sustitución de importaciones, o modelo de crecimiento hacia dentro, coadyuvó a que México se convirtiera cada vez más en un país urbano. El crecimiento acelerado fue desigual: la industria se desarrolló a costa del sector agrícola y las ciudades más importantes del país crecieron en detrimento del campo. La década de 1950, inicio del llamado "desarrollo estabilizador", presencia un cierto desarrollo, no sin problemas y luchas sociales importantes: el movimiento de los "gaviotas", estudiantes pobres del Instituto Politécnico Nacional que querían ingresar a los internados de esa institución para recibir alojamiento y comida, en 1956 [Villarespe, 1973: 50]; el movimiento ferrocarrilero en 1957-1958, y diversas huelgas, desde las tortillerías hasta la de los médicos, en 1959, cristalizan las contradicciones que se

habían generado. La industrialización del país fue apuntalada por la política económica del Estado y por el ingreso masivo de la inversión extranjera directa al sector industrial¹¹ [Villarespe, 1979: 24], en particular a la industria manufacturera. Las importaciones crecieron, a partir de mediados de 1940, más que las exportaciones, lo que significó un déficit en la balanza comercial¹² [Villarespe, 1979: 28] para ayudar a la inversión extranjera directa, la inversión indirecta, es decir, el financiamiento público externo y con ello la deuda pública, aumentó y corrió a cargo sobre todo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Eximbank¹³ [Villarespe, 1979: 30].

¹¹ En 1940 el valor de la inversión extranjera directa fue de 449 millones de dólares, correspondiendo a la minería 24.0%, a la electricidad y al sector de transportes y comunicaciones 31%, respectivamente y sólo 7.1% a la industria. Ya para la década de 1950, correspondió al sector industrial 26.1%; para 1960 había aumentado a 55.7% y para 1970 a 73.89 por ciento.

¹² El comercio exterior de México se comportó de la siguiente forma: en 1940 las importaciones representaron 123.9 millones de dólares y las exportaciones, 176.1; para 1950 correspondieron a las importaciones 596.7 millones y a las exportaciones, 493.4; para 1960 el monto de las importaciones supera con mucho al de las exportaciones: 1 186.4 contra 738.7, y en 1975, la diferencia entre unas y otras se ha acrecentado: las importaciones representan 6 580.2 millones de dólares y las exportaciones 2 861.0.

¹³ De 1949 a 1973 el BIRF prestó 1 600.6 millones de dólares y el Eximbank, desde 1956 hasta 1973, 1 203.7 millones. Si se suman esas dos cantidades y se comparan con 3 900.1, gran total de 1945 a 1973 que incluye préstamos de otros organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Corporación Financiera Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo y Agencia Internacional de Desarrollo) se verá que 71.2% correspondió al BIRF y al Eximbank.

El movimiento popular-estudiantil de 1968 anuncia ya el fin del desarrollo estabilizador. La década de 1970 se ve marcada por movilizaciones políticas tanto campesinas como obreras: empieza el deterioro de las grandes centrales oficiales (en particular de la Confederación Nacional Campesina y de la Confederación de Trabajadores de México) y surgen masivamente sindicatos independientes. Entre estos últimos destaca el movimiento de la Tendencia Democrática que agrupaba a sindicatos obreros, a miembros de la Central Independiente Obrero Agrícola y Campesina (CIOAC, en la que el PCM tenía bastantes simpatizantes), y a otros sindicatos campesinos y de jornaleros agrícolas; la tendencia estaba encabezada por disidentes del Sindicato Único de Trabajadores de la Electricidad de la República Mexicana (SUTERM) y su líder era Rafael Galván, hombre democrático y comprometido con el cambio social.

El gasto en bienestar social en 1940 representó 10% de la inversión pública federal total; en 1950, fue de 9.6%; en 1960, de 22.5%; en 1970, de 27.1%, y en 1975, fue de 16.5%. Si tomamos como 100% este gasto, tenemos que para 1940, fue de 75.9% y se orientó a obras de servicio en tanto que 13.8 fue para hospitales y centros de asistencia.

Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider) y Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar)

Es precisamente en la década de 1970 que el Estado mexicano inicia programas contra la pobreza, con los propósitos de “paliar las desigualdades sociales” y detener la explosividad política. Dichos programas se orientan fundamentalmente al sector rural: surgen así el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). En esas dos décadas, la mendicidad estaba bastante generalizada así como la pobreza, pero la política social del Estado era aliviarlas con la beneficencia, asistencia o caridad pública, como hemos reseñado. Por otro lado, el gasto social, como porcentaje del producto interno bruto (PIB), resultaba bajo e insuficiente para desarrollar obras dentro de los rubros de educación y de salud, de tal suerte que la población beneficiada no era ni la más numerosa ni muchas veces la más necesitada, y aún no se planteaba la cuestión de elaborar y realizar programas para enfrentar y combatir tanto la pobreza como la pobreza extrema. Los “marginados” del proceso de desarrollo, del proceso de industrialización, hacía tiempo que no importaban más que como vivero de mano de obra descalificada: eran “los olvidados” de Luis Buñuel.

El Pider se crea en 1973 y estuvo dirigido a regiones campesinas que tenían recursos pero carecían de infraestructura y servicios. En consecuencia, su objetivo fue llevar inversiones y servicios. Se intentó aumentar los ingresos y niveles de vida de esos sectores rurales introduciendo actividades productivas que incrementaran el empleo permanente y temporal. El 40% de las acciones de este Programa, de 1973 a 1976, se orientaron a los estados de Jalisco, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Chiapas y Zacatecas, considerados pobres. El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo apoyaron con préstamos. Para 1976 y 1981, sus inversiones tuvieron la siguiente distribución, respectivamente: 39 y 47% para proyectos orientados a la producción (proyectos productivos); 42% para infraestructura de apoyo a la producción, y 19 y 11% para beneficio social. La prioridad que se otorgó a inversiones en caminos, electrificación, aulas, centros de salud y agua potable, desvirtuó los objetivos originales del Programa y para 1980 se declaró que se trataba de un programa de desarrollo rural integral. La participación comunitaria que contemplaba no pasó de ser una consulta formal, en la que las dependencias, federales y estatales, ejecutoras promovieron y fomentaron organizaciones útiles solamente a las obras por realizar. Llevar a cabo el Programa enfrentaba los problemas de la ausencia de una participación organizada de la población y de una coordinación entre los distintos niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. A pesar de ello, los voceros oficiales insistían

en que, entre los objetivos del Programa, destacaba alcanzar la generación de un proceso de desarrollo autosostenido, cuestión que nunca pudo cumplirse.

El Pider había planteado descentralizar la planeación interinstitucional y regional, creándose los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades). A partir de 1993, estos Comités tuvieron las funciones de distribuir recursos para el municipio y a las dependencias ejecutoras de las obras, tanto federales como estatales; las federales actuaban como revisoras de los presupuestos y las estatales como ejecutoras. Se encargaban también de recibir y distribuir los recursos estatales y de negociar con la Federación los montos que serían aplicados al Estado.

Coplamar era financiado con recursos propios y del Pider, y en su mayoría por los recursos que provenían de la asignación que habían realizado a las zonas deprimidas las distintas dependencias y los gobiernos estatales mediante sus presupuestos normales. Integramente varios programas que también fracasaron, a excepción de IMSS-Coplamar (Instituto Mexicano del Seguro Social, programa de salud) y Diconsa-Coplamar (Distribución y Consumo, programa de abasto).

La diferencia sustancial entre Pider y Coplamar fue que el segundo nunca tuvo intención de constituir proyectos que se autofinanciaran, en un determinado plazo. Coplamar involucraba la formación de comités integrados con la población a ser beneficiada, ello obedecía más bien a las necesidades de la dependencia que llevaría a cabo la obra.

Dichas formas de organización eran sobrepuestas a las formas tradicionales, así por ejemplo se fomentó la creación de cooperativas sin respetar la organización ejidal o comunal.

En resumen, ambos programas partieron de diseños, estrategias y planeación centrales; desde un escritorio de alguna dependencia de la Federación se pretendió aplicarlos y operarlos con el ilusorio fin de que llegaran a comunidades lejanas y disímbolas, lo que obviamente nunca ocurrió y la pobreza rural siguió incrementándose. Es importante decir que los dos programas precisamente se orientaban contra la pobreza rural [CEPAL, 1995], a diferencia del Programa Nacional de Solidaridad (1989-1994, PNS, Pronasol o Solidaridad) creado para combatir la pobreza extrema, tanto rural como urbana.

La política social de la CEPAL

Los ejes de la concepción de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en los programas "modernos" de política social son la racionalización y la eficiencia. En ambos subyace la necesidad de reasignar recursos para su mejor aprovechamiento siguiendo algún criterio predeterminado, particularmente en lo que se refiere a los recursos orientados al gasto social. Como éste se compone de diversos rubros (por ejemplo, educación, salud, vivienda) la selección de prioridades implica las elec-

ciones que un gobierno debe hacer en el tipo de inversión, la cantidad de dicha inversión y la determinación de la población objetivo o beneficiarios. La necesidad de relegitimación del Estado, la incorporación de nuevos actores sociales, la disminución del clientelismo y la recolección de demandas de la sociedad civil, para ser incluidas en los diferentes programas, son bases y fines en los esquemas de la política social.

Cabría hacer algunas consideraciones sobre todo lo anterior, ya que no representa un aporte moderno ni sustancial. La idea de reasignar recursos económicos para lograr los mejores resultados ya era una preocupación de Jeremy Bentham (1748-1832), en su cálculo utilitarista de la mayor felicidad para el mayor número de personas; y el concepto de eficiencia en el intercambio lo encontramos en la teoría general del equilibrio de Léon Walras (1834-1910). Posteriormente, en la escuela de Chicago, en particular en la vertiente de Franz H. Knight (1885-1972), padre y principal teórico del neoliberalismo, la elección de una decisión económica tenía un costo: la utilidad de las alternativas sacrificadas; en otras palabras, la utilidad perdida por elegir una alternativa en vez de otra significaba el costo de cualquier elección.

Un elemento fundamental que se esconde en los términos "racionalización" y eficiencia" es el tiempo. Knight introduce el tiempo como recurso asignable escaso, así la "eficiencia" es usar "racionalmente" ese insumo. Es en

esta teoría que se incluye el análisis de la asignación del tiempo para educación y capacitación como inversión en “capital humano” y la pobreza se conceptúa y se mide por “activos y recursos”.

Por otra parte, para Amartya Sen (1933-), Premio Nobel de Economía en 1998 y representante destacado de la nueva escuela de la pobreza, la relación entre los objetivos de la política social y las preferencias y aspiraciones de los miembros de una sociedad constituye la elección colectiva. Captar y sistematizar las preferencias individuales de una sociedad para imponer e instrumentar un determinado tipo de política social conlleva a la legitimación, y la estabilidad política, del gobierno y del Estado, así como de la misma política social.

Consideramos que la concepción cepalina está imbricada con el neoliberalismo: porque el mercado no puede existir sin los pobres, y es que se ha puesto tanto énfasis en el reconocimiento y recuento de ellos que en los programas contra la pobreza —mercado y programas—, ambos garantizan la supervivencia del sistema que procrea a los pobres, y que, por sus raíces, es incapaz de cancelar la pobreza. A la luz de esta concepción, se elaboraron diversos programas en América Latina y el Caribe; entre ellos, en México, los programas Nacional de Solidaridad y el actual de Educación, Salud y Alimentación.

El Programa Nacional de Solidaridad: antecedentes

En el sexenio 1982-1988, siendo presidente Miguel de la Madrid, el panorama era el siguiente: la inversión pública cayó en casi 60%; la remuneración de los asalariados disminuyó, en términos reales, en 25.7%, y su participación en el producto interno bruto (PIB) descendió en un poco más de nueve puntos porcentuales. Se redujo el gasto en los sectores rural, regional y social y los programas de reducción de la pobreza se colapsaron. Se inicia el proceso de liberalización comercial, para que la producción nacional fuese "competitiva", México se adhiere al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comerciales (GATT) y se inician las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN). Se elabora y realiza una estrategia de ajuste que tenía como propósito reducir el gasto público y mantener bajos los salarios; ambos fines, decían los hacedores de la política económica, redundarían en abatir la inflación. Políticamente, se adoptó un conjunto de medidas que lograrían la estabilización de precios, teniendo como base la "concertación" entre las diferentes fuerzas o sectores: obreros, campesinos, empresarios y gobierno. Dicha "concertación" se formalizó con la firma del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), en el que los sectores firmantes se comprometían a llevar a cabo el ajuste de precios y salarios en tiempos preestablecidos de mutuo acuerdo. Es en este sexenio que se cancela el nacionalismo

y se inicia la etapa neoliberal en México, es decir se privilegia el retiro del Estado en áreas estratégicas de la economía pasando éstas a manos de particulares, se empiezan a vender las empresas paraestatales, se impone un rígido control salarial, y la producción enfocada al exterior del país se considera fundamental.

A pesar de todo lo dicho, la producción se contrajo y las políticas de ajuste impuestas en ese sexenio determinaron el deterioro de las condiciones de vida: una mayor concentración del ingreso incidió en la disminución de los salarios reales, sobre todo del salario mínimo y del empleo. Así, por ejemplo, la participación de los salarios en el PIB disminuye de 38.8% en 1977 a 25.9% en 1988. Al inicio del año de 1989, el salario mínimo real, esto es la relación entre el salario mínimo fijado y el nivel de precios, representó la mitad del salario real de 1970.

La creciente concentración del ingreso se ilustra en un ejercicio realizado en marzo de 1988 por el Grupo Técnico de Apoyo al Sector Social de la Economía, para analizar la evolución de la distribución del ingreso en diferentes estratos: entre el 40% más pobre de la población, 50% medio y 10% de más altos ingresos. De 1983 a 1986 se demuestra que el estrato medio transfirió ingresos tanto a los estratos más pobres de la población como a los más ricos, fundamentalmente a estos últimos que alcanzaron 37.6% del ingreso. En consecuencia, el ingreso de los más ricos llegó a ser tres veces superior al de los estratos más pobres (el referido 40 por ciento).

Desde el punto de vista del Banco Mundial, las políticas anteriores al sexenio presidencial (1988-1994) de Carlos Salinas de Gortari no sólo no propiciaron el desarrollo socio-económico, sino que lo obstaculizaron. El retraso agrícola fue provocado por la tasa de cambio y ciertas políticas comerciales y de precios; el gasto público social se orientó a los estados (o entidades federativas) que se encontraban en mejores condiciones; la centralización de los sistemas administrativos, financieros y fiscales provocó que los recursos no se otorgaran en forma eficiente a las regiones más heterogéneas de los estados; la investigación, comercialización y extensión de los servicios agrícolas se descapitalizaron y tuvieron un escaso desarrollo. Todo ello repercutió de manera fundamental en los estados de mayor pobreza.

En el estudio realizado por el Consejo Nacional de Población, Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990, se calculó que de los 2 403 municipios existentes en ese año, 14.2% se consideraba con grado de marginación muy alta, 33.8% alta, 19.2% media, 27.3% baja y 5.5% muy baja. Los seis estados con mayores índices de marginación (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla) concentraban 94% del total de los municipios con grado de marginación muy alta y 71% alta [Consejo Nacional de Población, 1993: 34].

Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) realizó una investigación, publicada en octubre de 1993, sobre la magnitud y evolución

de la pobreza extrema en México, en el periodo 1984-1992. Sus principales resultados en 1992 muestran que 2.1 millones de hogares integrando a 13.6 millones de personas se clasificaron en situación de pobreza extrema, es decir personas que no cubrían ni siquiera 60% de sus necesidades básicas. Entre 1984 y 1989, la población empobrecida aumentó de 11 millones a 14.9 millones; entre 1989 y 1992, esa población disminuyó, a pesar del incremento de la población, hasta los 13.6 millones, ya referidos, representando en porcentaje un descenso de 8.7%. El 63.6% de la población en pobreza extrema habitaba en las áreas rurales.

Entre esas condiciones destacaban el control salarial, el aumento de los precios de los servicios que proporcionaba el Estado, la reducción de las empresas paraestatales —cuya operación requería cuantiosos subsidios—, y la cancelación de los programas de desarrollo social que estaban vigentes.¹⁴ A cambio, el Fondo Monetario Internacional (FMI) autorizaría nuevos préstamos y establecería bases “flexibles” para el pago del servicio de la deuda.

Todo ello creó un fuerte descontento contra el gobierno entre amplios sectores de la población. Por ejemplo, los empleados del sector público resintieron importantes

¹⁴Los programas a los que nos referimos eran: Nacional de Alimentación 1983-1988, Nacional de Salud, Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, Nacional de Desarrollo Urbano, y Nacional de Ecología, estos cuatro últimos para 1984-1988, y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, 1985-1988.

recortes de personal; los campesinos, el alza de los precios de los productos del campo que afectó sus ingresos y no guardó correspondencia con los costos de producción; los obreros, el control salarial; y los más pobres, la reducción, ausencia o falta de gratuidad de servicios públicos. A ello se aunó una drástica devaluación del peso frente al dólar: de 1 712 pesos¹⁵ por dólar baja a 2 100 y 2 350 pesos en promedio. En términos políticos, la incertidumbre creció y se dudaba de la capacidad del gobierno para conducir al país.

En este contexto se da la elección presidencial en 1988. El PRI sufrió importantes escisiones desde 1986: algunos de sus miembros formaron la Corriente Democratizadora. Finalmente abandonaron el PRI alegando falta de democracia interna, sobre todo en lo referente a la selección de candidatos a cargos de elección popular, entre ellos la del candidato presidencial. También argumentaban que el grupo gobernante había mostrado su incapacidad para instrumentar y concretar una política económica distinta a la que se estaba aplicando. Surge entonces el Frente Democrático Nacional, que agrupaba a diversas organizaciones y partidos políticos,¹⁶ postulando a Cuauhtémoc Cárdenas

¹⁵A partir de enero de 1993, entraron en vigor los nuevos pesos. Es decir, a los pesos viejos (en circulación hasta finalizar 1992) se les quitaron tres ceros. Así 1 000 pesos se convirtieron en un nuevo peso. El dólar cerró en 1992 a 3 114.50 viejos pesos, que al inicio de 1993 se convirtieron en 3.114 pesos.

¹⁶Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido del Frente Cardenista de Renovación Nacional (PFCRN) y Partido Popular Socialista (PPS).

Solórzano como candidato presidencial. Se declara ganador de las elecciones presidenciales a Carlos Salinas, resultado que fue ampliamente calificado de fraudulento, cuestionado y debatido, llegando incluso la oposición del PRI a llamarle usurpador. De cualquier manera, Salinas asume el poder el 1 de diciembre de 1988.

Resulta obvio que para el gobierno de Salinas era indispensable recomponer las condiciones políticas internas para restaurar la credibilidad y la confianza perdidas. Con los sectores pobres y marginados, susceptibles de ser coptados por la oposición y de iniciar explosiones sociales de envergadura, el nuevo gabinete gubernamental habría también de pactar mediante la elaboración e instrumentación de una política social que los cohesionara a favor del régimen y que además les proporcionara, efectivamente, algún beneficio social.

La política social era pues un aspecto nodal, no sólo para que la oposición ya no creciera más, sino para sustentar, relegitimando, el poder del Estado, en este caso el del gobierno en turno. El día 2 de diciembre de 1988, exactamente un día después de que Salinas toma posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se anuncia la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (PNS), como instrumento de combate a la pobreza extrema, y el 6 de diciembre se publica el Acuerdo que crea la Comisión del mencionado Programa.¹⁷

¹⁷Véase el *Diario Oficial de la Federación* correspondiente a esa fecha.

El Programa Nacional de Solidaridad: espíritu y funcionamiento

Como hemos visto, el modelo neoliberal inició nuevas reglas en la relación Estado-sociedad. En la esfera política, los ajustes anteriores al sexenio de Salinas de Gortari originaron la necesidad de que se redefiniera el papel del Estado tanto en áreas estratégicas de la esfera económico-social, como en sus funciones, obligando a un replanteamiento en sus relaciones con la sociedad civil.

La justificación económica en el sexenio de Salinas para instrumentar Solidaridad se centró en que se destinarían recursos crecientes al gasto social, en virtud de que el combate a la inflación, la renegociación de la deuda externa, la desincorporación de empresas paraestatales y la estricta disciplina fiscal, permitían hacerlo. "Este ahorro es una fuente de financiamiento social" [Secretaría de Desarrollo Social, 1994: 18]. El saldo favorable se aplicaría a una política social de largo aliento que presentara una lucha permanente contra la pobreza.

Lo que se llamó la Reforma del Estado era inminente. El sustento político del modelo neoliberal pasaba, contradictoria y necesariamente, por una cierta apertura política que permitió que surgieran nuevos interlocutores y líderes sociales, que las más de las veces no estaban afiliados a ningún partido político: los líderes de las antiguas confederaciones pertenecían a otro modelo económico y a otra etapa histórica, y respondían al papel tutelar del Estado y

al intercambio mutuo de favores antes indispensable. Con la Reforma del Estado se trataba de estimular, pero siempre canalizadas, las iniciativas individuales y comunitarias. Incluso se llega a hablar del “Estado solidario”. Se declaró oficialmente que en Solidaridad se concretaba la nueva relación entre gobierno y sociedad, ya que el espíritu del PNS era acrecentar la participación organizada de los sectores sociales involucrados en sus propias acciones contra la pobreza.

Uno de los ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994),¹⁸ era el acuerdo sobre el “mejoramiento productivo del nivel de vida” que planteaba crear empleos productivos y bien remunerados, atender las demandas sociales prioritarias, proteger el medio ambiente, y erradicar la pobreza extrema. En este acuerdo se incorpora el PNS para coadyuvar en la erradicación de la extrema pobreza.

La Comisión del PNS, formada en diciembre de 1988 como hemos señalado, habría de funcionar,

como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que se emprendan para combatir los bajos niveles de vida, y asegurar el cumplimiento en la ejecu-

¹⁸ El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señala la necesaria vinculación de propósitos y acciones entre la Federación, estados y municipios. Lo anterior se formaliza en la vertiente de coordinación que cuenta con el Convenio de Desarrollo Social (CDS), como elemento regulador y orientador de la política de desarrollo económico y social en el ámbito regional. El antecedente de los CDS es el Convenio Único de Coordinación (1977), que tuvo como propósito fundamental lograr la mayor coordinación posible entre los órdenes federal y estatal, a fin de fortalecer conjuntamente el sistema federal.

ción de programas especiales de atención de núcleos indígenas y población de zonas áridas y urbanas, en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.¹⁹

Solidaridad se regía por cuatro principios básicos:

a) Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades; b) Participación y organización plena y efectiva de las comunidades; c) Corresponsabilidad social, y d) Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos [Secretaría de Desarrollo Social, 1994: 3].

Con base en lo anterior, el Programa convocaba, articulaba y apoyaba demandas sociales y las propuestas para atenderlas; abría la posibilidad de que las comunidades participaran desde el diseño hasta la evaluación y mantenimiento de las obras; la cooperación de las comunidades, en sus obras, se realizaba mediante trabajo directo, entregando recursos y materiales propios de la región originaria de dichas comunidades o bien donando infraestructura.

La corresponsabilidad se entendía como la definición, previa concertación entre el gobierno y la comunidad, de los proyectos a realizarse. Se argumentaba que esto era opuesto a las políticas paternalistas y populistas que, en otras épocas, habían impuesto sus decisiones sobre las de la comunidad.

¹⁹*Diario Oficial de la Federación*, 2 de diciembre de 1988.

Para el manejo transparente de los recursos se creó la Contraloría Social que se ejercía por vocales de control y vigilancia electos en cada comité de Solidaridad. La transparencia constituía un aspecto importante, dadas las constantes generalizadas y sempiternas quejas de corrupción por gran parte de la población; además la corrupción fue factor coadyuvante en la pérdida de credibilidad.

Los comités de Solidaridad, células del Programa, se elegían en asambleas públicas, convocadas *ex profeso*; se formaban para la realización de alguna obra o proyecto en particular de la comunidad en cuestión; se integraban por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de Control y Vigilancia, y otros vocales para acciones específicas. Los miembros del comité trabajaban directamente con las autoridades para cumplir los acuerdos de la asamblea y eran los responsables de organizar la participación de la comunidad. Este proceso de participación social resultaba novedoso, pues no se había dado en otros programas como el Pider y Coplamar, como ya reseñamos.

Los comités representaban un germen importante de organización social, si bien su debilidad mayor era su permanencia.²⁰ Los críticos de Solidaridad han supuesto que

²⁰Durante 1989-1994 se formaron alrededor de 250 000 comités de Solidaridad, aunque su número varía hasta más de 344 000 comités porque en ocasiones se otorgaron, de un año a otro, nuevos apoyos al mismo comité. Las entidades que registraron el mayor número de comités formados fueron Chiapas, Puebla, Veracruz, Guerrero, Oaxaca y Michoacán, que en conjunto sumaron 28.5% del total nacional. El mayor número de orga-

Salinas pretendía formar un nuevo partido político, teniendo como base a los comités de Solidaridad. Consideramos que si la permanencia de los comités era inestable, obedecía a la falta de experiencia y de conciencia política de la sociedad mexicana; es decir, la falta de confianza de los comités en sí mismos y en el gobierno, la falta de interés y de presión de la asamblea que los había elegido, y la ausencia de credibilidad de los comités en sus funciones respecto de las autoridades, todo esto conducía a que abandonaran sus tareas en cuanto la obra era inaugurada y se ponía en funcionamiento. Con todo, los comités tenían bondades importantes: de ellos surgieron líderes sociales nuevos que gestionaron, con el municipio, el estado y/o con la Federación, apoyos y ayudas importantes para sus comunidades.

La operación administrativa-financiera de Solidaridad seguía varias fases. Los recursos de Solidaridad se operaban con las reglas del Manual Único de Operación; el control presupuestario de los Convenios de Desarrollo Social (CDS, en el lenguaje administrativo antes Convenio Único de Desarrollo, CUD) se ejercía mediante el ramo XXVI del Presupuesto de la Administración Pública [Secretaría de

nizaciones de segundo nivel se registró en los estados de Sinaloa, Aguascalientes, Hidalgo y México, que agrupadas conformaron 69% del total. En lo referente al desempeño de la función de Contraloría Social, las acciones del programa se efectuaron en las 32 entidades del país. Para lograr esta cobertura se capacitó a 558 000 personas.

Desarrollo Social, 1994: 229].²¹ El Coplade y el delegado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)²² integran, revisan y suscriben el convenio de desarrollo social ante la Federación. Las instancias básicas de programación eran los comités y el municipio. El Consejo Municipal de Solidaridad y/o el Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal integraba la propuesta de la obra a ejecutar; dicha propuesta era remitida al Coplade. Cuando la propuesta

²¹ "De acuerdo con registros auditados que obran en la Secretaría de Desarrollo Social, tanto las dependencias, incluyendo a sus órganos desconcentrados, como las entidades de la Administración Pública Federal, ejercieron en conjunto recursos presupuestales correspondientes al ramo XXVI, que se refiere precisamente a Solidaridad Social, por 4 400 millones de nuevos pesos en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1989 y el 31 de agosto de 1994, de los cuales, 2 478.2 millones de nuevos pesos fueron ejercidos por secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y los órganos desconcentrados de dichas dependencias."

²² Mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de febrero de 1992 se derogan, reordenan y reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto y sus atribuciones enmarcadas en otras leyes y reglamentos. Los recursos humanos y materiales de la extinta dependencia pasan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Secretaría de Desarrollo Social se crea mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 25 de mayo de 1992, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De acuerdo con la fracción IV, del artículo 32, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social las atribuciones antes conferidas a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (atribuidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el decreto antes señalado) e integra a sus funciones las relativas al Programa Nacional de Solidaridad. Cfr., Secretaría de Desarrollo Social, *op. cit.*, p. 29.

estatal estaba integrada, se convalidaba por la delegación estatal de la Sedesol y se enviaba a la Dirección General de Planeación, oficina central de dicha Secretaría, para su autorización. Todos los recursos se autorizaban por el “acuerdo de secas”, que se refería a obras en proceso de ejecución u obras nuevas de alta prioridad a realizarse en los primeros meses del año, ya que se tenía que aprovechar la época de estiaje. La aprobación se emitía a favor de la dependencia ejecutora, en los niveles de programa, subprograma y proyecto.

La Dirección General de Planeación, ya con las autorizaciones, solicitaba a la Tesorería de la Federación la apertura de una línea de crédito en el banco corresponsal del Banco de México. Esta misma Dirección pedía, en forma periódica, a la Tesorería la ministración de recursos federales al Estado, de acuerdo con el avance físico y financiero que hubieren registrado las obras previamente autorizadas. Por su parte, el gobierno estatal abría una cuenta corriente a favor del PNS, en el mismo banco corresponsal, para proporcionar los recursos estatales correspondientes, según la estructura financiera establecida para dicho estado. Basado en la documentación comprobatoria y la verificación de la obra, el coordinador general del Coplade autorizaba la cuenta por liquidar certificada (CLC); el delegado estatal de la Sedesol aprobaba dicha cuenta y la remitía a la Coordinación General del Coplade para que pudiera ser cobrada ante el banco corresponsal.

El seguimiento de las acciones autorizadas y la evaluación de su resultado, se efectuaba mediante cuatro tipos de informes:

Informe semanal del comportamiento financiero de los recursos de Solidaridad en el estado; informe trimestral de obras prioritarias a la H. Cámara de Diputados; informe trimestral de avance físico y financiero del total de las obras de Solidaridad en el estado; informe de cierre de ejercicio, mismo que servía de base para la elaboración del informe de Cuenta Pública que anualmente presenta el Ejecutivo Federal a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión [Secretaría de Desarrollo Social, 1994: 42].

Los comités de Solidaridad jerarquizaban las demandas, bajo un criterio de escasez, que obligaba a las comunidades a "racionalizar su demanda social". Se procedía a levantar el Acta de Concertación, registrándose en ella los compromisos de la comunidad con un representante de la Sedesol; se integraba un expediente técnico con las acciones a realizar, los recursos asignados y el cálculo de los costos y tiempo de la obra. Además se establecían las aportaciones y compromisos federales, estatales, municipales y de la comunidad (dinero, materiales o jornadas de trabajo).

En relación con la organización, Solidaridad presentaba cinco niveles: 1. El comité de obra (comité de Solidaridad), 2. Comité comunitario (grupo de comités de obra), 3. Coordinadoras de comités (comités de obra más comités comunitarios), 4. Consejos municipales (conjunto de coordinadoras) y 5. Consejos estatales (coordinadoras regionales

más consejos municipales). Para la vigilancia, control y evaluación de los recursos de Solidaridad se creó el Programa de Contraloría Social, el 5 de febrero de 1991, que sobre todo se enfocó a programas de impacto presupuestal y social prioritarios: Escuela Digna, Fondos de Solidaridad para la Producción, Fondos Municipales de Solidaridad,²³ Niños de Solidaridad, Mujeres de Solidaridad, Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, Programa de Apoyo a Cafeticultores y Fondos Regionales de Solidaridad en Zonas Indígenas [Secretaría de Desarrollo Social, 1994: 156].

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) era la encargada de promover la operación del Programa de Contraloría Social ante la contraloría del Estado, el Coplade y la delegación estatal de la Sedesol;

²³Fondos Municipales de Solidaridad fue uno de los programas prioritarios. "En el periodo 1990-1994 se atendieron 2 341 municipios que representaron 97.9% de los existentes en el país. Se realizaron 113 431 proyectos sociales, productivos y de infraestructura de apoyo, que equivalieron a haber ejecutado 62 proyectos diariamente. En los 15 estados que registran niveles de marginación muy alta y alta se efectuaron el 67% del total de proyectos. Las obras realizadas respondieron a las demandas sociales más urgentes de la población y a la necesidad de apoyar la producción y productividad del campo. Dentro del tipo de proyectos realizados se encuentran: la rehabilitación y equipamiento de aulas, anexos y laboratorios de planteles de educación básica; construcción, ampliación y rehabilitación de redes de agua potable y alcantarillado; pavimentación de calles; electrificación de viviendas y ampliación de alumbrado público; apoyo a productores mediante la creación de diversas microempresas agropecuarias y agroindustriales e infraestructura para riego, asistencia técnica y construcción y conservación de caminos rurales. Del gasto total ejercido por el programa en el periodo 1990-1994, el 65.2% se destinó a los municipios de los 15 estados con grados de marginación muy alta y alta."

junto con estas instancias determinaba el número de municipios en donde la Contraloría Social debería estar presente. El vocal de Control y Vigilancia, del comité de Solidaridad, se encargaba de promover las acciones de la contraloría social en su propio comité y no tenía facultades para sancionar.

Sólo nos resta decir que Solidaridad integraba diversos programas y en cada uno de ellos había proyectos productivos, de infraestructura de apoyo y de bienestar social. Hablar de que exista un desarrollo industrial que aproveche los productos agrícolas regionales en lugares que no tienen casi ninguna infraestructura es hablar, no sólo demagógicamente, sino del absurdo. Solidaridad llevó a muchos poblados servicios de los que carecían, como agua potable, energía eléctrica, caminos, servicios que coadyuvan a cambiar la vida de los pobladores y la verdad es que la vida cambia.

México, como país, es un mosaico; diversos estados y regiones no tienen nada en común entre sí, por ejemplo: Chiapas con Monterrey, o Sonora con Yucatán, o Durango con Oaxaca, etc. En esas condiciones, la atención al desarrollo regional resulta prioritaria; Solidaridad elaboró 16 programas regionales, que abarcaban 12 estados del país e incluían a 9.2 millones de personas y se realizaron muchos esfuerzos porque dichos programas realmente funcionaran y beneficiaran a la población involucrada.

Una cuestión importante es que Solidaridad dio trabajo a líderes y cuadros medios provenientes de la izquierda.

da que no estaban de acuerdo con el Frente Democrático Nacional (FDN) o bien con Cuauhtémoc Cárdenas, y que no militaban ya en ningún partido ni grupo político, debido simplemente a la recomposición de las fuerzas de izquierda muchas de las cuales formaron el FDN y posteriormente el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y otras se encontraban desmovilizadas cuando no atomizadas. El personal coptado explica en mucho la calidad del trabajo de base de Solidaridad en las comunidades, la formación de los comités y la participación en la vigilancia de las obras.

Finalmente, anotaremos los datos provenientes de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1996, elaborada por el INEGI. En 1994, año en que termina Solidaridad como programa contra la pobreza, la pirámide social se formaba por 40% de pobres extremos (33% de indigentes y 7% de muy pobres), 29% de pobres moderados y 31% de no pobres. Para 1996, la pirámide cambió brutalmente: 55% de pobres extremos (43% de indigentes y 12% de muy pobres), 24% de pobres moderados y 21% de no pobres.

No pretendemos plantear que Solidaridad haya resuelto el problema de la pobreza extrema, más bien lo que intentamos mostrar es que de 1989 a 1994 había un programa de envergadura contra la pobreza, que no fue sustituido por otro ni de la misma naturaleza ni de la misma importancia.

La política social del gobierno zedillista: Progresista

En un país con una población de 94 275 000 habitantes (para 1997), con una pirámide de pobreza de 55-24-21, el problema de la pobreza se vuelve crítico, por decir lo menos. Enfrentarlo supone una cobertura importante de la beneficencia pública, un gasto social vigoroso y al menos programas torales para combatirlo o paliarlo. Como hemos visto, esto no ocurre. La beneficencia carece de importancia, el gasto social ha decrecido y está ausente un programa que contemple acciones amplias para la población en general y acciones para la superación de la pobreza. La cada vez más desigual distribución del ingreso es ilustrada por los siguientes datos oficiales: de 1984 a 1994, el 20% de la población más rica incrementó su participación en el ingreso total de 49.5 a 54.5%, en tanto que el 20% de la población más pobre redujo su participación de 4.8 a 4.3% [Moctezuma, 1998: 6].

Para atender la pobreza, que no para superarla como se declara, el Estado mexicano instrumentó nueve líneas de desarrollo en política social:

1. Políticas asistenciales:

- a) Programa de subsidio a la tortilla mediante Fidelist: 1 kg diario de tortilla a familias con ingresos menores a dos salarios mínimos, áreas urbanas y semiurbanas.
- b) Programa de abasto social de leche (Liconsa). Vende leche a dos pesos el litro.

- c) Programa social de abasto (Diconsa). Adquisición de productos básicos a precios bajos: maíz, frijol, arroz, azúcar; funciona para campesinos e indígenas y en las zonas urbanas.
2. Política de formación de capital humano:
- a) Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresía). Enfoque distinto al de los programas asistenciales. Diconsa como estructura de distribución es "pivote" de desarrollo en las zonas donde opera Progresía.
3. Políticas de formación de capital familiar:
- a) Vivienda progresiva. Se intenta otorgar lotes en zonas urbanas.
- b) Vivienda rural. Se apoya la autoconstrucción, se le llama también el programa "techo seguro".
4. Políticas de desarrollo de infraestructura social básica:
Atiende lo relacionado con el grado de acceso a los servicios públicos básicos de comunidades rurales.
5. Políticas de impulso al desarrollo productivo:
- a) Empleo temporal.
- b) Crédito a la palabra.
- c) Cajas solidarias.
- d) Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas.
- e) Programa de Mujeres.
- f) Desarrollo de Pueblos Indígenas.
- g) Programa de la Comisión Nacional de Zonas Áridas.
- h) Fondo Nacional de Artesanías.
- i) Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales.
6. Política de desarrollo de infraestructura básica:
Básicamente se orienta a la construcción de caminos.
7. Políticas de desarrollo de canales de comercialización, cadenas productivas y programas de capacitación:
Se instrumenta conjuntamente con la Secretaría de Comercio.
8. Políticas de desarrollo regional:
Atiende la detección de los recursos regionales y su posible utilización productiva.

9. Políticas de promoción de la participación ciudadana en el desarrollo social:

En todas estas políticas se asume que la participación social es un ingrediente insustituible en la exitosa instrumentación de toda estrategia de desarrollo social y combate a la pobreza. No sólo añade un valor de eficiencia, sino que también dota de una mayor legitimidad a la acción pública. Sin embargo, el eje rector de la política social como programa de combate a la pobreza extrema o para superar la pobreza es el Progreso.

En el Primer Informe Presidencial de Ernesto Zedillo, se indicaba claramente cuál era la población identificada como prioritaria: niños y jóvenes, jornaleros agrícolas migrantes, grupos de la tercera edad, población de colonias populares con servicios públicos deficientes, personas discapacitadas y los pueblos indígenas. A nuestro juicio se trata de sectores heterogéneos que solamente tienen en común la pobreza o la indigencia. Esa heterogeneidad implica que tienen que realizarse programas especiales para cada tipo de sector que permitan la acción focalizada, sin embargo ello plantea la necesidad de definir los objetivos que se pretenden alcanzar y, como no están especificados, los resultados serán ineficientes e insuficientes.

Para 1996, en el renglón de política social se señala que de cada 100 pesos programados en el gasto gubernamental, 54 se encauzan al mejoramiento de las condiciones de vida de "las personas, las familias y las comunidades". Como puede apreciarse, ya en el discurso de este Informe la población objetivo se diluye. Y se hace la diferencia entre política

social y política de apoyo social: esta última, aunque se dirige a toda la población, explícitamente se orienta a quienes viven en condiciones de pobreza extrema en tanto que demandan un esfuerzo adicional. Resulta interesante revisar, por el contraste que ofrece lo programado y lo realizado, la política de desarrollo social, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), que tiene como intención contribuir a

lograr una mayor justicia social con la superación de los rezagos, corrigiendo las imperfecciones del mercado, dando impulso al empleo, promoviendo la transferencia de recursos a los individuos que carecen de condiciones básicas para su progreso, y alentando una mejor distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad económica entre las personas y las regiones [Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995: 177].

Todavía en este Plan Nacional de Desarrollo aparecen enunciados los programas sectoriales, y entre ellos el Programa para Superar la Pobreza, pero aún no aparecen sus contenidos.

A partir de 1997 hace su aparición pública el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). En el documento oficial se argumenta que "el combate a la pobreza extrema requiere la atención, entre otras, de tres dimensiones básicas... alimentación, salud y educación..." [Progresá, 8]. Además, se señala que este Programa contiene un enfoque integral, continuo y de largo alcance que busca

erradicar las condiciones estructurales de la pobreza; sus objetivos centrales son:

1. Mejorar las condiciones de alimentación, salud y educación, en particular de los niños y de sus madres, para un mejor aprovechamiento escolar y abatir la deserción escolar.
2. Apoyar la economía familiar "procurando que el hogar disponga de recursos suficientes para que los hijos completen su educación básica".
3. Hacer corresponsables y partícipes a todos los miembros de la familia en acciones de bienestar social.
4. "Promover la participación y el respaldo comunitario a las acciones que se emprendan, para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias."

Ya para 1999, el Progresá opera de la siguiente forma: se seleccionan localidades identificadas como de alta y muy alta marginalidad, que generalmente son zonas indígenas; a estas localidades van promotores del Programa para levantar un padrón con las posibles familias beneficiarias; se realiza una asamblea con la comunidad, para sancionar a las familias beneficiarias; aprobándolo la asamblea, las familias seleccionadas pueden recibir los apoyos [Progresá, 1999: 30].²⁴ Una cuestión en que se ha puesto énfasis es que

²⁴ "Desde su inicio, Progresá se ha empeñado en establecer mecanismos que garanticen transparencia en todos los aspectos relacionados con su actuación. Esto queda plasmado en sus Lineamientos Generales de Operación, que son del conocimiento público y que fueron publicados el 26 de febrero de 1999 en el *Diario Oficial de la Federación*. Estos lineamientos sirven de base para la auditabilidad del programa y en ellos se establecen varios aspectos que buscan asegurar la transparencia e imparcialidad de Progresá: tanto el método de selección de las localidades como los me-

se tiende a dividir a las comunidades, pues se eligen a unas familias y a otras no, que también necesitan la ayuda.

Los apoyos que otorga Progresá son de tres tipos. Para educación, se dan becas y apoyos en especie o en dinero para útiles escolares, siempre y cuando haya una asistencia regular de los niños a la escuela. Las becas se brindan desde tercer año de primaria hasta tercero de secundaria, siendo en secundaria ligeramente mayores para las niñas que para los niños. En salud, se apoya con un paquete básico de salud, que integra desde pláticas para el cuidado de la salud hasta elementos preventivos de enfermedades; toda la familia tiene que hacer uso de dicho paquete. En alimentación, se otorga dinero en efectivo y un sobre de polvos de micronutrientes para las mujeres embarazadas y las que se encuentran dando de lactar a sus hijos; además los micronutrientes son para los niños en los que se ha detectado desnutrición; el dinero en efectivo se entrega, por lo general, a las madres. El monto mínimo de la ayuda es de 250 pesos y el máximo de 750 pesos. Se dice que el Programa no desalienta la autoayuda, y en ese sentido se establecen los tabuladores. Aquí encontramos en el fondo la

canismos de identificación de las familias beneficiarias siguen criterios objetivos y procedimientos rigurosos; además los apoyos monetarios se entregan directamente a las madres de familia sin ninguna intermediación de personas que pudieran pretender pedir algo a cambio de los recursos entregados o distraerlos de sus destinatarios. Sin transparencia en su operación, el Programa sería inviable, por lo menos en algún municipio que dudara de sus procedimientos." Véase, Progresá, *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Progresá, primeros avances*, México, 1999, en especial las consideraciones finales.

vieja discusión que se dio en Inglaterra, en los siglos xvii y xviii, acerca de si la ayuda a los pobres desalentaba su interés por ser empleados, por trabajar.

Se argumenta que con estos tipos de ayuda, los pobladores de las localidades marginadas estarán capacitados para enfrentarse a los retos del empleo. Es decir, se supone que al terminar la escuela secundaria, los jóvenes tendrán oportunidades para incorporarse al mercado de trabajo. La pregunta que surge es, ¿a qué tipo de trabajo se refieren? Considero que quienes terminan la secundaria no están de ninguna forma preparados o capacitados para ingresar en el mercado de trabajo que les permita ocupar empleos productivos y bien remunerados.

Progresía es así un programa parcial, pues no existe ninguna relación entre éste y otros programas, que puedan alentar un desarrollo de largo alcance o formar fuerza de trabajo calificada. No existe pues relación entre la política industrial, la salarial, la de empleo, etcétera.

El Programa refuerza nuestra opinión de que falta claridad en la concepción de la política social. Nos parece demasiado ambicioso y poco realista, por decir lo menos, el concebir que un programa sea éste o cualquier otro, pueda erradicar o buscar erradicar las condiciones estructurales de la pobreza y además que se planteen objetivos centrales distantes que no se acercan mínimamente a la meta final.

El Progresía contempla varias etapas, en uno de sus primeros documentos, se señalan dos, de 1995 a 1997, que incluyen 12 estados (de 31 más el Distrito Federal), 489 mu-

nicipios (de 2 403 en 1997), y 400 000 familias beneficiadas. Se reitera que el Progresá se irá extendiendo a más estados, a más regiones y a más comunidades conforme se afiance el crecimiento de la economía y nos proporcionen más recursos presupuestales que hoy atienden otros requerimientos [Zedillo, 1997]. Voceros oficiales han señalado que el programa otorgó beneficios, para 1999, "a poco más de 80% de los hogares rurales en condición de pobreza extrema" y que todavía existen 18 000 220 localidades marginadas, con 127 048 hogares, más de 600 000 personas, que no han recibido los beneficios del Programa.

Y no recibirán beneficios en el mediano plazo porque son asentamientos con una o dos familias, o centros de población con menos de 100 personas que no cuentan con servicios de salud, abasto y educación, lo que es una limitante, pues tener acceso a esos servicios es una condicionante para acceder al programa contra la pobreza extrema, además de que por ser zonas de difícil acceso se dificulta aún más su atención [Ballinas, 2000].

En pocas palabras, los indigentes deben tener servicios para que puedan ser sujetos de un programa contra la pobreza extrema.

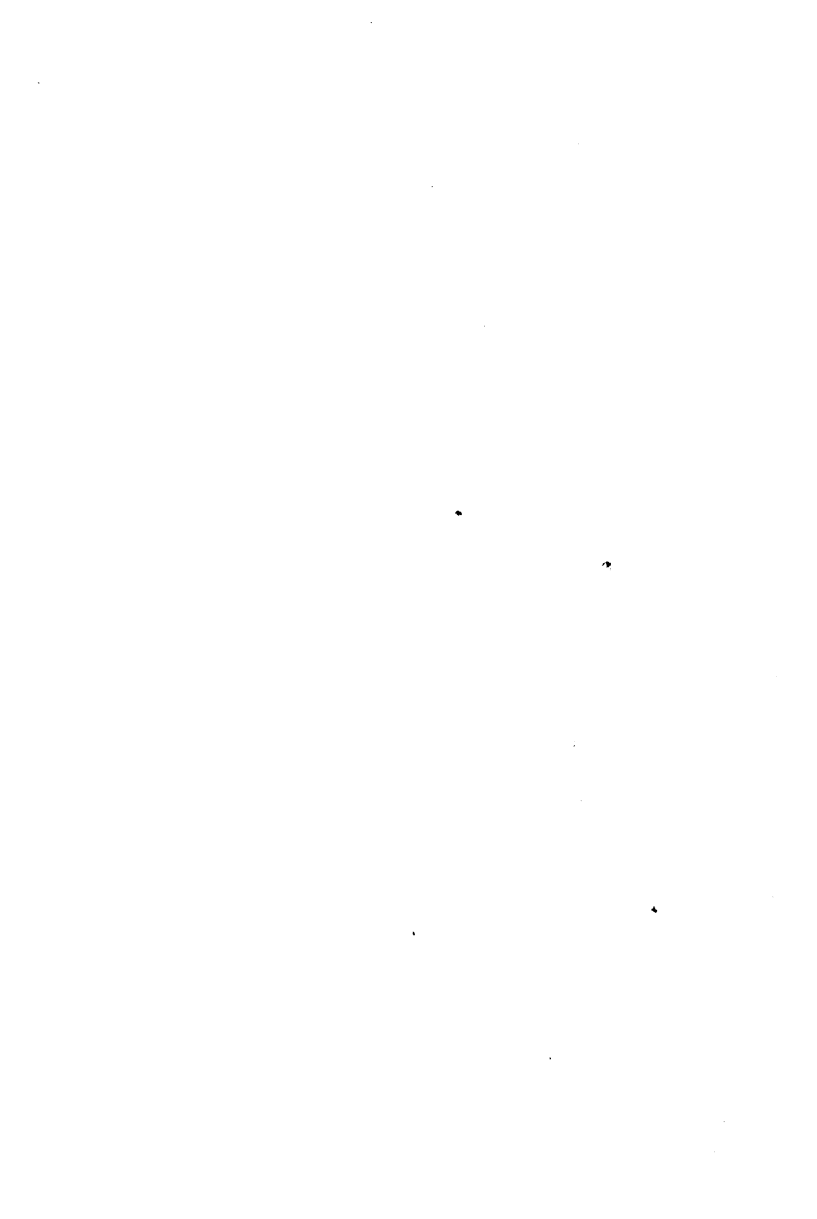
Progresá sigue la línea de la CEPAL, como la siguió en su tiempo el Programa Nacional de Solidaridad. También utiliza la focalización geográfica en tanto que Solidaridad utilizó el concepto de desarrollo regional en los diversos programas que lo integraban. Otras diferencias entre estos dos programas son: Solidaridad ejecutaba obras (en infraestruc-

tura, proyectos productivos y desarrollo social) pues se presuponía que eran bases para que las comunidades accedieran al desarrollo; Progresía otorga recursos monetarios a las familias suponiendo que como la pobreza se hereda, se rompe así el círculo vicioso de la pobreza y ésta no será ya reproducida generacionalmente. Empero, también existen ciertas similitudes, guardadas sus diferencias valga la expresión, entre Progresía y Solidaridad: en ambos está presente la transparencia en la gestión y operación de los recursos, la auditoría de los programas y la corresponsabilidad; además la asamblea comunitaria como órgano sancionador de los programas. Estas similitudes obedecen, a nuestro juicio, a reclamos de la sociedad civil y de los diversos partidos políticos que actúan en el escenario político mexicano.

A modo de conclusión

La pobreza se hereda. La pobreza se reproduce, dentro del mismo sistema que la engendra. Es por ello que la elaboración y ejecución de planes y programas para combatirla, dentro de ese sistema, no pueden acabar con ella, aunque quizá pudieran menguarla. Plantear que un solo programa la erradicará o bien es demagogia insulsa o bien absoluta ignorancia y desconocimiento del desarrollo del fenómeno. Así los programas que se han puesto en marcha en el pasado y el actual Progresía resultan parciales en tanto que no integran ni se entrelazan ni plantean continuidad con

otras esferas de la política económica. Dichos programas han tratado a los pobres como si éstos estuvieran fuera de la producción, la distribución, el intercambio y el consumo, es decir como si los pobres fueran aparte, como si estuvieran aislados del sistema que los procrea y no inmersos y viviendo dentro de él, como lo están. La pobreza es funcional al sistema, por ende entonces no ha podido ni puede ser cancelada por un programa, ojalá pudiera.



BIBLIOGRAFÍA

- ALESSIO ROBLES, Miguel [1944], *La filantropía en México 1884-1951*, Ediciones Botas, México.
- ANDRADE, José María [1864], *Informe sobre los Establecimientos de Beneficencia y Corrección de esta Capital; su estado actual; noticia de sus fondos; reformas que desde luego necesitan y plan general de su arreglo*, Editorial Moderna Librería Religiosa, México.
- BALLINAS, Víctor [2000], "Sufren alta marginación 76% de localidades del país", *La Jornada*, 24 de febrero.
- BUDEBO, Mario Gabriel [1995], *Casos de éxito en política de ingresos y gastos: la experiencia mexicana, 1980-1993*, CEPAL, Serie Política Fiscal, núm. 69, Santiago de Chile.
- CALDERÓN DE LA BARCA, Madame [1959], *La vida en México. Durante una residencia de dos años en este país*, Editorial Porrúa, México.
- CAMPA, Valentín [1978], *Mi testimonio. Memorias de un comunista mexicano*, Fondo de Cultura Popular, México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [1995], *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 72, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Población [1993], *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990. Primer informe técnico*

del proyecto *Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México*, México, enero.

DE DIOS PEZA, Juan [1918], *La beneficencia en México*, Imprenta de Francisco Díaz de León, México.

DE SOLANO, Francisco (1984), *Cedulario de tierras. Compilación de Legislación Agraria Colonial (1497-1820)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.

Departamento de Acción Educativa, Eficiencia y Catástrofes Sociales [1931], *La mendicidad en México: la beneficencia pública del D.F.*, Editorial A. Mijares y Hnos., México.

Diccionario Jurídico Mexicano [1996], coedición del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, 9a. edición, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [1993], *Magnitud y evolución de la pobreza extrema en México*, México, octubre.

LAGUARTA, Pablo Lorenzo [1951], *Historia de la beneficencia española en México (síntesis)*, México.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban [1998], "La política social del Estado mexicano", *El Mercado de Valores*, año 58, octubre.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [1998], *Desarrollo regional y política estructural en México*.

OSORIO MARBAN, Miguel [1963], *El Partido de la Revolución Mexicana*, t. I, PRI, México.

Poder Ejecutivo Federal [1983], *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Presidencia de la República, México, mayo.

Progresá (s/f), *¿Qué es el Programa?*, documento interno, México.

————— [1999], *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Progresá, primeros avances*, México.

- ROEDER, Ralph [1951], *Juárez y su México*, Secretaría de Educación Pública, tomos I y II, México.
- Secretaría de Desarrollo Social [1993], *La solidaridad en el desarrollo nacional; la nueva relación entre sociedad y gobierno*, Presidencia de la República, México, marzo.
- [1994], *Programa Nacional de Solidaridad: información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa*, Presidencia de la República, Sedesol, Secogef y Miguel Ángel Porrúa, México, agosto.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Poder Ejecutivo Federal [1995], *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México.
- SCHTEINGART, Martha (coord.) [1999], *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- SIERRA, Justo [1993], *Juárez, su obra y su tiempo*, Secretaría de Gobernación, México.
- SOLARI, Aldo E. [1994], *La desigualdad educativa: problemas y políticas*, CEPAL-ONU, Serie Políticas Sociales, núm. 4, Santiago de Chile.
- TURNER, John Kenneth [1965], *México bárbaro*, B. Costa Amic Editor, México.
- VILLARESPE, Verónica et al. [1973], "Los estudiantes y la política en México", *Planeación y Desarrollo*, año 1, núm. 2, mayo-junio.
- [1979], *El proceso mexicano de industrialización dependiente y la nueva división internacional del trabajo*, tesis de licenciatura en Economía, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México.
- [2000], *Solidaridad en el contexto de las políticas de mercado. El caso mexicano*, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
- VUSKOVIC BRAVO, Pedro [1993], *La pobreza, desafío teórico y estratégico*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.

———— [1993], *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, México.

ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto [1994], *Las políticas de bienestar*, Comité Ejecutivo Nacional, México, agosto.

———— [1997], *Avances y retos de la nación*, México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México.

ÍNDICE

Presentación	5
Introducción	7
La caridad y la beneficencia: esbozo histórico	11
Las obras de caridad	11
Los préstamos y los hospicios	13
Las casas de corrección	16
La Casa de Niños Expósitos	18
Los dormitorios públicos y los mesones	19
La transformación de la caridad	23
El periodo liberal	23
El Porfiriato y la Revolución mexicana	28
El Estado moderno	30
Los programas para combatir la pobreza	35
Antecedentes	35

Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider) y Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar)	39
La política social de la CEPAL	42
El Programa Nacional de Solidaridad: antecedentes	45
El Programa Nacional de Solidaridad: espíritu y funcionamiento	51
La política social del gobierno zedillista: Progresista	62
A modo de conclusión	70
Bibliografía	73

La solidaridad: beneficencia



9 789707 011687



Este libro aborda el tema de la pobreza en México, desde una perspectiva historicoeconómica: qué se ha hecho con y para los pobres y por qué. Ofrece un panorama desde la Colonia hasta nuestros días, analizando tanto la beneficencia como los programas para combatir la pobreza. Dentro de la beneficencia destacan el establecimiento de hospitales, asilos, hospicios para pobres, casas para niños expósitos y casas de corrección; en los programas instaurados y puestos en operación a partir de 1970, resaltan Pider, Coplamar, Pronasol y Progresá. Uno de los propósitos de este texto es develar, si bien en parte, aquello en lo que consistió la beneficencia en México y sus transformaciones hasta llegar a los programas de combate a la pobreza; pero el propósito más importante es mover el interés del lector hacia un problema tan extenso, grave, delicado, complicado, y hasta la fecha irresoluble de manera integral: la pobreza en México.

Verónica Villarespe Reyes, investigadora titular del IIEC-UNAM, licenciada en Economía y maestra en Estudios Latinoamericanos por la UNAM y doctora en Ciencias Políticas y Sociología, con sobresaliente *cum laude*, por la Universidad Complutense de Madrid; es autora de diversos trabajos sobre pobreza y de tecnología en la industria alimentaria.