Polonia

Estudios
Latinoamericanos

Sociedad Polaca de Estudios Latinoamericanos

ISSN 0137-3080

Original title / título original: *La pobreza y las políticas sociales en México (1970-2006) en el contexto de la Revolución Mexicana de 1910*

Author(s)/ autor(es):

Łukasz Czarnecki

Published originally as/ Publicado originalmente en:

Estudios Latinoamericanos, 29 (2009), pp. 71-84

DOI: <https://doi.org/10.36447/Estudios2009.v29.art5>

Estudios Latinoamericanos is a journal published by the Polish Society for Latin American Studies (Polskie Towarzystwo Studiów Latinoamerykanistycznych).

The Polish Society for Latin American Studies is scholarly organization established to facilitate research on Latin America and to encourage and promote scientific and cultural cooperation between Poland and Latin America.

Estudios Latinoamericanos, revista publicada por la Sociedad Polaca de Estudios Latinoamericanos (Polskie Towarzystwo Studiów Latinoamerykanistycznych).

Sociedad Polaca de Estudios Latinoamericanos es una asociación científica fundada con el fin de desarrollar investigaciones científicas sobre América Latina y participar en la cooperación científica y cultural entre las sociedades de Polonia y América Latina.

La pobreza y las políticas sociales en México (1970-2006) en el contexto de la Revolución Mexicana de 1910

Łukasz Czarnecki

La Revolución de 1910: ¿ha terminado o todavía no?

Para hacer un análisis profundo de la pobreza en el periodo entre 1970 y 2006 hay que esbozar la estructura de los años anteriores, partiendo de la Revolución mexicana de 1910. La Revolución, según Paul Valéry, es:

una acción con un objetivo claramente determinado –y que solo puede concebirse si dicha determinación es fácil; limitada, y de duración supuestamente breve. Así pues, todo lo que centraliza y fortalece al poder central es generador de la idea de Revolución –que está en función de su simplicidad. Lo mismo que la idea de ley escrita –de legalidad– en tanto que las costumbres son contrarrevolucionarias [Valéry 1987:79].

En el caso de México, desde mi punto de vista, la Revolución de 1910 no fue un cambio radical, y mucho menos total, y tampoco tuvo una duración breve, difícil determinar. La Revolución y sus ideas van a seguir durante todos los discursos de los gobiernos federales posteriores. Pero no sólo la Revolución misma, sino también el desprecio al pasado. Según Valéry, las costumbres son contrarrevolucionarias. En este sentido Jean Meyer considera que el México moderno fue hecho por gente que, porfiristas o revolucionarios, despreciaba lo antiguo [Meyer 1999:274]. En palabras de Valéry:

toda la revolución comienza por un movimiento natural y por lo general "razonable", y por una resistencia que se opone a él (o una negligencia) que sin ser menos natural es "irrazonable" o menos evidentemente razonable. (...) Contra necesidad, sensatez. Contra presión, previsión [Valéry 1987:78].

¿Cual es el fondo de la Revolución mexicana? Valéry apunta que se trata "del método de choque, al que yo prefiero el de *presión*" [Valéry 1987:111]. Entonces, ¿de donde surgió la presión? Cabe señalar que la Independencia de México, el deseo de construir un Estado propio, se manifestó desde el año 1808, no necesariamente ajeno al español, pero ajeno a la visión de Napoleón. En este sentido, la Independencia mexicana de la "opresión francesa" despliega la confirmación del *status quo* apoyado por la Iglesia Católica y los militares. Además, la Independencia significó un desastre económico, cuyo resultado fue el lento crecimiento económico a lo largo del siglo XIX¹. Ernesto de la Torre Villar menciona que:

la riqueza pública sufrió una disminución de más de la mitad de la existente hacia 1808. Los ingresos del país fueron menores a diez millones de pesos, lo cual provocó un estado deficitario que se agravó día tras día, por lo que el Estado tuvo que recurrir a préstamos forzosos, impuestos a nacionales, extranjeros y al clero, así como a empréstitos exteriores. El capital español se fugó a los bancos europeos de Francia e Inglaterra, aun cuando algunos criollos aumentaron su fortuna con el comercio y la actividad industrial y también ingresaron al país extranjeros que empezaron a labrar su fortuna. Aumentó la movilidad social, sin resolver, la injusta distribución de la tierra y de la riqueza [De la Torre Villar 1984:69-70].

Los problemas sociales no disminuyeron durante todo el siglo XIX marcando el fondo de la Revolución. Durante el siglo XIX no hubo una política oficial contra la pobreza. Sin embargo, los Estados elaboraron instituciones para ayudar a los pobres en zonas mineras. En San Luis Potosí, gracias a la iniciativa de don Ponciano Arriaga, se promueve una ley que crea las procuradurías de pobres en 1847. El objetivo de las procuradurías fue defender a los pobres, protegerlos de las injusticias, informar de sus necesidades, solicitar de las autoridades el debido remedio, y promover la enseñanza y la educación [Juárez Pérez 2003].

Sin embargo, al final del Porfiriato una gran masa de mexicanos aún no se había incorporado al progreso nacional. El modelo de desarrollo "para afuera" de Porfirio Díaz no trajo lo esperado [González Casanova 1983]. En 1910, el 65% de la

¹ Según Leandro Prados de la Escosura, América Latina en general tuvo un crecimiento económico poco acelerado desde principios del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial. Después de la Gran Depresión, América Latina tuvo un periodo más rápido de crecimiento que duró cuatro décadas (1938-1980). Los años ochenta representaron el mayor freno del crecimiento en América Latina [Prados de la Escosura 2007:22].

población activa trabajaba en el ámbito rural. La transición al capitalismo en México, proceso que se manifiesta a lo largo de todo el siglo XIX, logra su actualización en la dictadura de Díaz. En el marco rural, la propiedad de los medios de producción se distribuía entre el pequeño grupo de grandes propietarios que controlaban la mayoría de las tierras y los rancheros, pequeños propietarios y arrendatarios. La naciente burguesía rural, industrial, comercial y bancaria comenzó a disfrutar los beneficios económicos proyectados por la reforma liberal [Cardoso 1981:484]. En este contexto, Mancisidor subraya que en general la política seguida por el Porfiriato en relación con el problema de la tierra forjó un sistema de servidumbre impuesto por los grandes hacendados y los terratenientes, nacionales y extranjeros, cuya prosperidad gravitó sobre la explotación de las grandes masas campesinas:

Se formaban poblaciones en las que trabajaban, en calidad de peones, los mismos campesinos de quienes eran antes las tierras; trabajaban por el salario de \$0.25 a \$0.50 diarios, pero no solo a eso se limitaba su explotación. Como dichas poblaciones estaban en lugares distantes de centros poblados o ciudades, el propietario o el administrador abría una tienda llamada de raya. El peón no recibía sus salarios en efectivo sino que se le extendían bonos para la tienda donde se le vendían productos de acuerdo con el salario que percibía, pero a precios exagerados. Esas poblaciones se creaban generalmente donde la tierra era propicia para productos de primera necesidad como, por ejemplo, café, cacao, caña de azúcar, plátanos, etc. (...) Del despojo de tierras a los pueblos y comunidades; de las constantes usurpaciones de los hacendados; de los abusos de las compañías deslindadoras con su secuela de opresión, nació un sistema de servidumbre que hundi6, a los campesinos mexicanos, en la miseria y la desesperación [Mancisidor 1992:41-42].

Finalmente, la definición dada al principio por Paul Valéry, permite comprender el objeto de la Revolución mexicana: salir del estado de opresión, miseria y desesperación. Permite también comprender su carácter: se nutre de la presión de los campesinos. Habiendo dicho esto, cabe preguntarse: ¿por qué Francisco I. Madero, en su documento Manifiesto a la Nación, al principio toma en cuenta sólo una dimensión política con el principio de no-reelección de Díaz? ¿Los problemas sociales y económicos no tenían importancia para Madero? Afirma que:

el año entrante cuando nuestra patria cumpla cien años de haber proclamado su independencia, deberemos resolver un problema trascendental de cuya solución, dependerá nuestro porvenir como nación libre y soberana. (...) Hace más de 30 años que el general Díaz se encuentra al frente de los destinos de la Nación, (...), ha traído al país los grandes males que siempre dimanaban de tal régimen de gobierno. A esto debemos atribuir que ahora la justicia ampara al más fuerte; que la instrucción publica se

imparta solo a una minoría de quienes la necesitan; (...); que los obreros mexicanos emigran al extranjero en busca de más garantías y mejor salario; que se han hecho concesiones peligrosas al extranjero, (...); que el espíritu público está aletargado, el patriotismo y el valor cívico deprimidos, (...). Los mexicanos tienen miedo por ejercitar sus derechos, por creer que las autoridades no lo permitirán. Este miedo que por tanto años ha paralizado las manifestaciones del valor cívico, paralizará igualmente las de patriotismo, y el día en que la patria esté en peligro no encontrará defensores que la salven. Situación tan triste no hará sino agravarse con la continuidad de este régimen, pues la corrupción en las esferas oficiales aumentará a medida que aumente el servilismo del pueblo; (...) Efectivamente, en el pueblo mexicano predomina gran escepticismo sobre la virtud de las prácticas democráticas [Fabela 1964:40-41 y 70-71]².

Aunque en el Manifiesto a la Nación no hay mucha referencia a los problemas sociales y económicos, Madero toma en cuenta en vísperas de la Revolución el problema agrario (en el Plan de San Luis Potosí, fechado el 5 de octubre de 1910, en el artículo tres):

Para evitar hasta donde sea posible los trastornos inherentes a todo movimiento revolucionario, se declaran vigentes, a reserva de reformar oportunamente por los medios constitucionales aquellos que requieran reformas, todas las leyes promulgadas por la actual administración y sus reglamentos respectivos, a excepción de aquellas que manifiestamente se hallen en pugna con los principios proclamados en este Plan. Igualmente se exceptúan las leyes, fallos de tribunales y decretos que hayan sancionado las cuentas y manejos de fondos de todos los funcionarios de la administración porfirista en todos los ramos; pues tan pronto como la revolución triunfe, se iniciará la formación de comisiones de investigación para dictaminar acerca de las responsabilidades en que hayan podido incurrir los funcionarios de la Federación, de los Estados y de los Municipios. (...) Abusando de la Ley de Terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo [Comisión 1985:9].

² Manifiesto a la Nación, suscrito por los señores Emilio Vázquez Gómez, Francisco I. Madero, Toribio Esquivel Obregón, Filomeno Mata, Paulino Martínez, Félix F. Palavicini, José Vasconcelos, y otros, invitando al pueblo a alistarse en las filas del Centro Antireeleccionista de México, para defender los principios de libertad de sufragio, la fiel observancia de la Constitución y la no reelección.

En el Plan de San Luis Potosí, Madero se ofreció a restituir las tierras a los pueblos que hubieran sido despojados de ellas, principalmente indígenas. Sin embargo, Madero no pudo lograr los objetivos de su Plan. Después de pocos meses, Madero fue acusado de incumplir los principios de la Revolución. En el Plan de Texcoco, editado por Andrés Molina Enríquez el día 25 de agosto de 1911, se atacaba a Madero llamándolo “nuevo Comonfort”. Se reconocía, como razón fundamental de todas las revoluciones, la dimensión económica y social. Se publicaron entre otros: el decreto sobre fraccionamiento de las grandes propiedades, el decreto sobre la libertad de importación y exportación de los cereales extranjeros, el decreto sobre rancherías, pueblos y tribus, el decreto sobre supresión de los jefes políticos, y el decreto sobre el trabajo a salario o jornal [Molina Enríquez 1985:448]. Además, el Plan desconocía el gobierno provisional de Francisco León de la Barra. Finalmente, el Plan de Texcoco fracasó. Tres meses después de la publicación del Plan de Texcoco, en el Plan de Ayala (publicado el 28 de noviembre de 1911 por Emiliano Zapata) se declaraba que los terrenos, montes y aguas que hubieran usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y la justicia venal, entrarían en posesión de estos bienes inmuebles, desde luego, los pueblos y ciudadanos que tengan sus títulos, correspondientes a esas propiedades [Mancisidor 1992:170]. Zapata declaró la expropiación y nacionalización de los monopolios de los hacendados, científicos o caciques en virtud de todos los que sufren los horrores de la miseria. Después de los trece meses de vigencia del Plan de San Luis Potosí, Emiliano Zapata se rebeló argumentando que Madero no había cumplido las ideas de la Revolución. Justamente después de casi 65 años, el presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), en su ultimo Informe, subrayó: “La verdadera dimensión de lo alcanzado está aún en la entraña del tiempo. Será fecunda si, (...), con la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917 proseguimos todos, ¡Arriba y Adelante!” [Echeverría Álvarez 1976, punto 722]. En este sentido, Blouin se pregunta retóricamente: ¿se quiso algún día salir realmente de ahí, es decir de la continuidad revolucionaria? [Carillo Blouin 1996:543-545]. Partiendo de los principios de la Revolución mexicana, según Antonio Ortiz Mena, los gobiernos que de ella emanaron buscaron generar un crecimiento económico que permitiera mejorar los niveles de vida de los grupos sociales que conforman la nación [Ortiz Mena 1998:9]. Desgraciadamente, con poco efecto. Rolando Cordera Campos subraya que “a lo largo del último siglo XX, México atravesó por agudos momentos de crisis económicas y financieras, así como por conflictos políticos que pusieron en entredicho la capacidad del sistema heredado de la Revolución mexicana para encauzarlos” [Cordera Campos 2006:291-323].

No se pudo lograr, a pesar de los esfuerzos que se hicieron, una distribución más equitativa del ingreso entre las familias, ni una reducción en el número de personas que vivía en condiciones de pobreza en el país. En términos relativos,

la proporción de la población en condiciones de pobreza pasa del 73% del total en 1963 al 42% en 1977 y al 41% en 1981, para subir al 60% en 1984 y bajar en 1994 al 51%, y volver a subir en 1995 y 1996 (que llegó de nuevo al 60%), estableciéndose en torno al 51% del total de la población en el año 2000 [Tello 2007:716].

“Desarrollo estabilizador”: ¿para todos o sólo para algunos?

En la política económica mexicana del periodo de posguerra hasta finales de los años setenta, cuyo fundamento estaba en el principio de la industrialización por sustitución de las importaciones (ISI), se puede distinguir las tres etapas siguientes: de consolidación, de auge y de crisis del esquema de desarrollo [Gracida 2004:11]. La primera etapa se inició tras la Segunda Guerra Mundial, y tenía cuatro pilares: crecimiento productivo, estabilidad financiera, pleno empleo y bienestar social. La segunda etapa, el proceso de auge, corresponde a los años del “desarrollo estabilizador” o “milagro mexicano” entre 1954-1970. La última etapa, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones (1970-1982), comprende al fallido modelo de “desarrollo compartido” instrumentado por el presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), el periodo de auge petrolero y el inicio de la crisis de la deuda externa durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982).

Cabe señalar que durante el periodo de “desarrollo estabilizador”, el objetivo central de la política macroeconómica fue mantener la estabilidad de los precios. Los problemas del “desarrollo estabilizador” fueron anticipados como objeto de la preocupación tanto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe como de destacados economistas. Horacio Flores de la Peña subrayó a mediados de los años sesenta que “el desarrollo social se ha realizado muy parcialmente, desperdiciando recursos en forma extravagante, hecho que bien puede calificarse de derroche, frente a las vastas necesidades sociales no satisfechas de una población que crece a uno de los ritmos más elevados del mundo. Así, se ha visto la dispersión de esfuerzos y recursos en materia de vivienda, salud, mejoramiento de las comunidades rurales, extensión agrícola, sin haber existido planes nacionales de corto y largo plazo” [Flores de la Peña 1978:19]. Entonces, propone: “Es necesario planear el desarrollo social conforme a principios generales aplicados en el caso de la planeación económica. La programación económica desarrolla los recursos materiales utilizando los humanos y la social estimula el factor humano usando los recursos materiales. Por tanto, la planeación social debe repercutir favorablemente en el incremento de la producción. En consecuencia, el problema del desarrollo económico y social balanceado se transforma, hasta cierto punto, en el problema de lograr el equilibrio entre los recursos humanos y materiales” [Flores de la Peña 1978:19]. En este contexto, Fernando Carmona de la Peña enfatiza que “la política económica que ha estado en vigor durante estas tres décadas últimas beneficia a los grupos minori-

tarios dominantes, los que a su vez se acomodan y contemporizan con los agentes de la penetración exterior. Por esto es un apolítica débil o incapaz de enfrentarse a los problemas enunciados, tanto los derivados de la dependencia como los que dan lugar a los patrones actuales de distribución de la riqueza y el ingreso” [Carmona de la Peña 1971:153]. Los problemas del desarrollo fueron también destacados por el mismo padre del desarrollo estabilizador, Antonio Ortiz Mena, quien afirmaba que todavía no se había llegado a la etapa en la que el desarrollo es irreversible [Ortiz Mena 1998:393]. En este sentido, el nuevo gobierno encabezado por el presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) tuvo que enfrentarse con diversos desafíos y problemas. El presidente Echeverría, en su toma de poder (Mensaje a la Nación ante el Congreso), menciona que “subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad armónica del desarrollo” [Echeverría Álvarez 1970]. Propone crear más de medio millón de empleos al año, iniciar un programa por el que la seguridad social puede amparar e implementar las obras públicas de infraestructura: construir carreteras, crear sistemas hidráulicos, diseminar la energía eléctrica, etc. En su Primer Informe apuntaba que existía una inadecuada distribución de la riqueza con una desigual repartición de las actividades productivas [Echeverría Álvarez 1971, punto 159]. Sin embargo, a pesar del esfuerzo para desarrollar el país, a principios de los años ochenta Rolando Cordera afirma que “los alimentos, la educación, la salud y la vivienda de que dispone el país son, hoy en día, a todas luces insatisfactorios. Si a esta insuficiencia absoluta se añade la forma desigual en que esos bienes y servicios se distribuyen entre la población, se tiene una idea más clara de la magnitud del problema” [Cordera y Tello 1981:23].

La pobreza y las políticas sociales entre 1970 y 1980

En ambos países tan alejados uno del otro, el libro sobre los mapuches fue recibido Rolando Cordera analiza del periodo 1970-1980 con las palabras: “Primero fue, como se recordará, la crítica en escalada del llamado desarrollo estabilizador, luego, la búsqueda febril de un modelo alternativo, finalmente bautizado como desarrollo compartido y, mas tarde –de cara a la devaluación y su secuela de pánico, rumores y aventuras conspirativas por parte de algunos grupos empresariales–, la proposición de una tregua social como antesala de una reforma económica y social más o menos profunda. Ésta fue, en síntesis, la convocatoria inaugural del gobierno actual, así como el espíritu original de la Alianza para la Producción a que llamó el presidente de la República desde su campaña electoral” [Cordera y Tello 1981:56].

No hubo concepciones oficiales de la pobreza en este periodo. Sin embargo, existió el concepto de “desarrollo compartido” durante el gobierno de Luis Echeverría y el de “Alianza para la Producción” durante el gobierno de José López Portillo.

Ambos proyectos de desarrollo fueron creados para frenar el proceso de polarización social y económica del país. Por eso, los primeros programas de la política social deben asociarse con el gran esfuerzo de un programa de desarrollo. La idea de “desarrollo compartido” estribaba en el crecimiento en forma sostenida, el incremento de la participación de la población y la reducción los desequilibrios sectoriales y geográficos mediante una atención especial a las aéreas deprimidas. “Alianza para la Producción”, en palabras de José López Portillo:

no busca la formación acelerada de capitales concentrados o monopólicos ni su crecimiento. No consiste en el ahorro forzoso de muchos y el descarado dispendio de pocos. No intenta que se aprieten el cinturón quienes ya lo tienen apretado o ni siquiera lo tienen. (...) Es una modalidad de acción concentrada que persigue el desarrollo equilibrado y equitativo del país [López Portillo 1977:53].

Se anunció la puesta en marcha de varios programas. Además de la continuación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) destacan, entre otros³, dos programas. El primero, el Programa de Inversiones Publicas para el Desarrollo Rural (Pider), iniciado en 1973. El segundo, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), como dependencia directa del Ejecutivo, en el cual destacan los programas sectoriales de aplicación en diferentes zonas del país, fue iniciado en 1977 [Tello 2007:559]. El establecimiento de Pider y Coplamar, y también la continuación de Conasupo, fue una respuesta a la situación social y económica, es decir la pobreza y el desempleo rural. En los siguientes tres apartados voy a analizar estos tres programas.

Conasupo

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) fue creada por el presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) el 2 de marzo de 1961, para promover el desarrollo económico y social a través de dos funciones: a) regular los mercados de productos básicos (o de subsistencia popular); b) proteger tanto a los productores como a los consumidores de bajos ingresos (garantizándoles el acceso a los productos básicos) [Yúnez Naude y Barceinas 2000]. Entre las prioridades más importantes para la Compañía estaba la producción y distribución del maíz, que representaba el 30% del valor de la producción agrícola total [Florescano 1972]. Otros productos agrícolas incluían: arroz, cebada, frijol, oleaginosas, sorgo, trigo y leche en polvo. La política de la Compañía estribaba en ofrecer los precios mínimos de garantía a los productores de esos cultivos, distribuir algunos de sus productos y otorgar licencias de importa-

³ Por ejemplo, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), Fondo de Vivienda del ISSSTE (Fovissste) creado en 1972, etc.

ción. Conasupo estaba representado por un Consejo Administrativo integrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público (como el Presidente), el Secretario de Agricultura y Ganadería, el Secretario de Industria y Comercio, y una Gerencia General asistida por un Consejo Técnico, destinada a crear planes y programas con objetivos sociales [Conasupo 1963]. Conasupo desapareció finalmente en 1998 durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000).

Pider – desde la intervención hasta el desarrollo integral

Pider fue un instrumento de la política económica promovida por el gobierno de Luis Echeverría Álvarez. Se inició en 1973, aunque los primeros planteamientos surgieron en 1968. Pider fue una herramienta para alcanzar los objetivos principales del “desarrollo compartido”, destinado sobre todo al sector agropecuario. En palabras de Echeverría, en su Tercer Informe de Gobierno:

El propósito consiste en crear fuentes permanentes de trabajo que retengan a los campesinos en sus lugares de origen y realizar obras de infraestructura y servicios. A través de este programa se han invertido 2 mil 500 millones de pesos. El 54 por ciento de esta suma está destinado a pequeñas obras de infraestructura y el 46 por ciento restante se utiliza para obras de carácter social. En todos los trabajos se ha utilizado la mano de obra de 300 mil campesinos, preferentemente en las épocas en que no tienen actividades agrícolas [Echeverría Álvarez 1973, punto 130].

El monto del dinero subió con el tiempo. En el Sexto Informe de Gobierno, Echeverría subrayó que Pider había aportado obras básicas para mejorar las condiciones de vida de las pequeñas comunidades rurales por valor de siete mil millones de pesos [Echeverría Álvarez 1976, punto 408]. El objetivo de Pider era crear un desarrollo socioeconómico en las comunidades rurales con el fin de establecer el crecimiento del país de una forma armónica, de acuerdo a los grandes objetivos nacionales. La dimensión social y la económica se entrelazaban entre sí. Además, el Pider complementaba la reforma agraria, que tuvo lugar como efecto de la Revolución 1910 y se plasmó en el artículo 27 de la Constitución de 1917, es decir: destruir el latifundio y redistribuir las riquezas poseídas por la élite para llevar la justicia social a los campesinos. El objetivo general fue generar un proceso de desarrollo que modificara las estructuras económicas, políticas y sociales de la comunidad rural. Los recursos financieros para las inversiones del Pider procedían en su mayor parte de las recaudaciones propias del país y, en menor proporción, de créditos externos otorgados por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola. El Banco Mundial aprobó en mayo de 1975 un préstamo por valor de 110 millones de dólares para dar asistencia a las ac-

tividades en 30 microrregiones, en el marco del Pider I, cuyo costo total ascendía a 295 millones de dólares. Después de dos años el Banco Mundial concedió a México un crédito por valor de 120 millones de dólares en el marco del programa Pider II, para 50 microrregiones. Según Michael M. Cernea, Pider fue probablemente el plan más amplio de su género en todo el mundo, que recibió asistencia del Banco Mundial y que ha integrado el mayor número de componentes sectoriales (15) en un solo proyecto [Cernea 1979]. Se seleccionaba las microrregiones como zonas geográficas integradas por entre dos y siete municipios dentro de un Estado. Una microrregión media comprendía alrededor de 50,000 habitantes, que residían en tres municipios y se caracterizaban por tener bajos índices de alimentación, educación, salud y vivienda. Pider era multisectorial por las inversiones que realizaba en el sector agropecuario, pesquero, agroindustrial, turístico, comercial, de comunicaciones, de salud y de educación. Fue un programa descentralizado, involucró al gobierno estatal, aunque directamente dependió del Gobierno Federal (Secretario de la Presidencia). Hay que destacar dos etapas del Pider: 1) desde su inicio como un programa de inversiones publicas con el objetivo de canalizar los recursos en las regiones más atrasadas; 2) en el periodo 1976-1982 se considero necesario redefinir el Pider como un Programa Integral para el Desarrollo Rural. El punto nodal fue la unificación de las acciones de los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Durante la primera etapa, el Pider fue administrado por la Dirección de Inversiones Publicas (DIP) del Secretario de Presidencia (1973-1977), a través de la Subdirección de Desarrollo Regional (1973-1976), que posteriormente se convirtió en la Subdirección de Desarrollo Rural (1976-1977). En la segunda etapa, al crearse en 1977 la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la Subdirección de Desarrollo Rural pasó a formar parte de la Subdirección de Programación y de la Dirección General de Promoción y Operación Regional (1977-1978), que en 1978 se convirtió en la Dirección General de Apoyo a la Operación de las Delegaciones (1978-1980), dentro de la Coordinación General de Delegaciones Regionales. En el mes de noviembre de 1980 se creó la Dirección General de Desarrollo Rural Integral, DGDRI (1980-1983). A partir del año 1977 y hasta 1980, el Pider se fue transformando en un programa integral. Se redefine Pider como un Programa Integral para el Desarrollo Rural, superando el programa de inversiones. En el año 1981 Pider se integra en el marco del Convenio Único de Coordinación (CUC). Se crearon los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) en cada estado de México. Eso quiere decir que los gobiernos de los estados tenían mayor influencia en cuanto a planeación, programación, presupuesto y ejecución de los programas. En los estados, el Comité Coordinador Central a partir de 1976 dejó de tener una participación directa y se crearon en este año los Comités locales micro regionales, integrados por personas del Grupo de Apoyo, los técnicos de las dependencias participantes en trabajos de campo y las autoridades locales (diputados, presidentes

municipales, delegados municipales, comisariados ejidales y representantes de los bienes comunales), así como representantes de organismos privados.

Coplamar

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), fue creada en 1977 por el gobierno José López Portillo para dar apoyo integrado a las zonas deprimidas y a grupos marginados⁴. Se llevaron a cabo acciones en las zonas rurales marginadas en materia de salud, vivienda, alimentación, educación, mejoramiento de la casa rural, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleo, organización social para el trabajo, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina, desde el crédito hasta la asistencia técnica y la comercialización. Se suscribieron convenios de programas sectoriales entre Coplamar y otras dependencias federativas: el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Secretaría de Educación Pública (SEP), y el Instituto Nacional Indigenista (INI). El objetivo del programa IMSS-Coplamar fue impulsar los servicios de salud y atención médica en el medio rural, en zonas aisladas, para atender a todos los habitantes del país, especialmente a la población marginada indígena. IMSS ofreció los servicios de la salud, mientras que Coplamar aportó los recursos financieros y las tareas de supervisión y de evaluación [Memoria 1982:188]. El programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria IMSS-Coplamar, permitió cumplir los objetivos en cuanto a programas integrados de salud, medicina preventiva, etc. También se creó el programa de solidaridad social bajo el convenio IMSS-Coplamar-INI. De manera similar se organizó el programa CFE-Coplamar. A cambio del servicio se realizaron trabajos comunitarios. Las comunidades rurales aportaban jornadas de trabajo a cambio del servicio de energía. En el marco del programa Conasupo-Coplamar se construyeron más de 275 almacenes regionales, para que se establecieran y operaran cerca de catorce mil tiendas campesinas [Tello 2007:560]. En el módulo SAHOP-Coplamar se establecieron tres programas: Programa de Agua Potable, Programa de Caminos Rurales y Programa de Mejoramiento de la Casa Rural [Memoria 1982:219]. En el marco del convenio SEP-Coplamar se establecieron nuevas escuelas para niños de zonas marginadas. Las tareas de investigación de Coplamar se estructuraron en tres programas: de necesidades esenciales (dirigido por Julio Boltvinik), de estructura productiva y de estructura social [Cantu 1982].

⁴ En el 21 de enero de 1977 se publica en el Diario Oficial el acuerdo que creó Coplamar.

Neoliberalismo

El gobierno del Presidente Salinas de Gortari (1988-1994) fundó el día 2 de diciembre de 1988 el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que fue considerado por varios especialistas un programa político más que económico, que asegurara al PRI la permanencia en el poder. Durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), se inició en 1997 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que después cambió su nombre al de Oportunidades. A partir de los años noventa, el Estado deja de tener como objetivo primario la ayuda a los pobres y los desempleados, es decir los grupos más vulnerables y marginados del país. El Estado desempeña una función asistencial, estableciendo programas focalistas (Progresá-Oportunidades) para luchar contra la pobreza.

Conclusiones

1. Desde el siglo XIX hasta los años setenta del siglo XX, no hubo concepciones oficiales de la pobreza existente. Sin embargo, en el siglo XIX hay que destacar el proyecto de las Procuradurías para Pobres a nivel estatal (iniciativa de Don Ponciano Arriaga) en el estado mineiro San Luis Potosí.
2. En la historia de México, el término “Revolución de 1910” se ha absolutizado hasta el día presente. Este término pierde su referencia original. También se ha absolutizado el término “pobreza”. Después de la Revolución, los presidentes de México han usado en sus discursos, tanto políticos como económicos, la referencia de la revolución. Este término se ha convertido en un proceso nunca acabado.
3. Desde los años setenta del siglo XX se llevó a cabo un gran esfuerzo, mediante un programa de desarrollo, como respuesta para frenar el proceso de polarización social y económica del país, que fue el resultado del “desarrollo estabilizador”. La Conasupo (Compañía Nacional de Subsistencias Populares), el Pider (Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural) así como el Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), planteaban un proyecto de desarrollo socioeconómico en las comunidades rurales y agrícolas con el fin de establecer el crecimiento del país de forma armónica, de acuerdo a los grandes objetivos nacionales. La dimensión social y la dimensión económica se entrelazaban entre sí.
4. Sin embargo, a pesar del gran esfuerzo de desarrollo (en el marco de proyectos como “desarrollo compartido” del gobierno de Luis Echeverría, y “Alianza para la Producción” del gobierno de José López

Portillo), los logros de Consupo, Pider y Coplamar fueron insostenibles e ineficaces, y aunque brindaron mucha ayuda durante su existencia, su desaparición en los años posteriores significó un problema más grave para el Estado mexicano.

5. Con el neoliberalismo surgen los programas focalistas como Progres-Oportunidades, que se basa en las transferencias de ingresos (Cash Conditional Transfers). Estos programas son asistencialistas y no cambian las estructuras que provocan la pobreza.

Referencias bibliográficas

- ATTILI Antonella (ed.), 2006. *Treinta años de cambios políticos en México*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, pp. 291-323, México.
- CANTU Arturo, 1982. *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, vol. 3, Vivienda, Coplamar, Siglo XXI, México.
- CARDOSO Ciro Flammarion Santana (ed.), 1981. *México en el siglo XIX (1821-1910). Historia económica de la estructura social*, Nueva Imagen, México.
- CARILLO BLOUIN Elsa, 1996. *Los informes presidenciales en México: 1877-1976. ¿Ruptura o continuidad?*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- CARMONA de la PEÑA Fernando, 1971. *Dependencia y cambios estructurales. Problemas del desarrollo económico de México*. UNAM, México.
- CERNEA Michael M., 1979. *La cuantificación de los efectos de los proyectos: La vigilancia y la evaluación en el Proyecto de Desarrollo Rural PIDER-México*, Documento de Trabajo de los Servicios del Banco Mundial no. 332, Washington.
- COMISIÓN..., 1985. *Comisión Nacional para las celebraciones del 175 aniversario de la independencia nacional y 75 aniversario de la Revolución mexicana, Triunfo de la revolución maderista. Del Plan de San Luis Potosí a la renuncia de Porfirio Díaz*, México.
- CONASUPO..., 1963. *Informe anual de 1961*, México.
- CORDERA CAMPOS Rolando, 2006. La mesa de tres patas: sobre la reforma social del estado, en: *Treinta años de cambios políticos en México*, Antonella Attili (ed.), Miguel Ángel Porrúa, México.
- CORDERA Rolando, Carlos TELLO, 1981. *La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*. Siglo XXI, México.
- ECHEVERRÍA ÁLVAREZ Luis, 1970. *Mensaje a la Nación*. Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos XLVIII Legislatura, año I, Fecha Martes 1º de Diciembre de 1970, vol. I, no 39, México.
- ECHEVERRÍA ÁLVAREZ Luis, 1971. *Primer Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1971, México.

- ECHEVERRÍA ÁLVAREZ Luis, 1973. *Tercer Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1973, México.
- ECHEVERRÍA ÁLVAREZ Luis, 1976. *Sexto Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1976, México.
- FABELA Isidro, 1964. *Documentos Históricos de la Revolución Mexicana. Revolución y Régimen Maderista I*, Fondo de Cultura Económica, México.
- FLORES de la PEÑA Horacio, 1978. *Bases para la planeación económica y social de México*, Siglo XXI, México.
- FLORESCANO Enrique, 1972. *Bibliografía del maíz*, Conasupo, México.
- GONZÁLEZ CASANOVA Pablo (ed.), 1983. *México hoy*, Siglo XXI, México.
- GONZÁLEZ María del Refugio (ed.), 1984. *La formación del estado mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., México.
- GRACIDA M. Elsa, 2004. *El desarrollismo*. Océano, UNAM, México.
- JUÁREZ PÉREZ José de Jesús, 2003. *Fuentes de inspiración de la Procuraduría de Pobres y detalles biográficos sobre su autor*, Archivo Histórico del Estado, San Luis Potosí.
- LÓPEZ PORTILLO José, 1977. *Primer Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1977.
- MANCISIDOR José, 1992. *Historia de la Revolución Mexicana*, Proculmex, México.
- MEMORIA..., 1982. *Memoria de actividades 1976-1982*, Instituto Nacional Indigenista, México.
- MEYER Jean, 1999. *La Revolución Mexicana 1910-1940*, Editorial Jus, México.
- MOLINA ENRÍQUEZ Andrés, 1985. *La revolución agraria en México*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México.
- ORTIZ MENA Antonio, 1998. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, México.
- PRADOS DE LA ESCOSURA Leonardo, 2007. When did Latin America fall behind?, en: *The decline of Latin American Economies*, EDWARDS, Sebastián, Gerardo ESQUIVEL y Graciela MÁRQUEZ, Growth, Institutions, and Crisis, National Bureau of Economic Research, Chicago.
- TELLO Carlos, 2007. *Estado y desarrollo económico. 1920-2006*, Facultad de Economía/ Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- TORRE VILLAR Ernesto de la, 1984. El origen del estado mexicano, en: *La formación del estado mexicano*, González, María del Refugio (ed.), Editorial Porrúa, S.A., México.
- VALÉRY Paul, 1987. *Los principios de an-arquia pura y aplicada*, Tusquets, Barcelona.
- YÚNEZ NAUDE Antonio, Fernando BARCEINAS, 2000. Efectos de la desaparición de la Conasupo en el comercio y en los precios de los productos básicos, *Estudios económicos*, vol. 15, no. 2.