
PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL Y LEGITIMIDAD EN MÉXICO

*Gerardo Torres Salcido
Rosalía López Paniagua*

A lo largo de los últimos años la política social¹ en México ha estado situada en el centro de un debate en relación a sus objetivos y a su legitimidad.² El actual régimen mexicano, considera como partes integrantes de la política social la atención en salud, educación y desarrollo regional, a este último rubro pertenece el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que fue convertido por el presidente Carlos Salinas en el eje de su política social y de las movilizaciones populares. Este programa se propuso paliar los efectos negativos que se manifestaron en los niveles de bienestar de las familias pobres durante los años de ajuste.

El Pronasol surgió como parte de la reestructuración de las finanzas gubernamentales mediante el aprovechamiento de la tradición de organización social entre los pobres, quienes habían buscado satisfacer sus necesidades por medio del trabajo comunitario, tanto en las colonias populares como en el campo, en este último con formas colectivas de trabajo como el "tequio",³ con el objetivo de ahorrar recursos en el pago de

¹ Existen diversos conceptos de política social que se relacionan con formas estatales diferentes y hasta encontradas como el estado social de derecho y el liberal. Sin entrar en la actual polémica en torno al carácter que adquiere la política social bajo cada una de estas formas estatales, nosotros destacamos la política social como todos aquellos programas de política pública que se colocan por fuera de la lógica del mercado para procurar la atención de necesidades básicas de poblaciones y grupos pobres y depauperados o en riesgo de serlo.

² Partimos de la noción weberiana de legitimidad como consenso derivado de la racionalidad de las políticas y de su aceptación activa que implica una reproducción de los modos de hacer política.

mano de obra; por la ejecución en forma directa y expedita los diversos programas que lo integran,³ desbloqueando la excesiva intermediación burocrática que caracteriza la gestión gubernamental, incorporando como promotores a miembros de los antiguos grupos de izquierda provenientes del Partido Comunista y de grupos maoístas con experiencia en el trabajo político de masas. Estas dos características constituyeron una novedosa forma de política social a decir de sus funcionarios. Sin embargo, frecuentemente el Pronasol ha sido calificado como mecanismo de promoción del voto a favor del partido oficial, el Revolucionario Institucional (PRI) y para fortalecer la imagen presidencial, fuertemente deteriorada a raíz del criticado proceso electoral de 1988. A esta crítica se suman los recientes acontecimientos armados en Chiapas, la entidad más marginada del país de acuerdo a los datos del Consejo Nacional de Población.⁵ Además, las crecientes demandas de mejores niveles de vida tanto en el ámbito rural como en las ciudades cuestionan los objetivos y alcances de la política social vigente, en particular del Pronasol y ponen en riesgo el consenso en torno al régimen político mexicano, más aún por el proceso electoral que se vive actualmente en el país. Por ello, entre los temas urgentes que requieren ser debatidos y sometidos a la discusión pública, por la trascendencia innegable que ha tenido y tendrá en los próximos años, son las relaciones entre la política social y legitimidad del régimen político mexicano, cuyas figuras centrales son el presidente y el PRI.

Una evaluación del significado y trascendencia de lo que ha sido hasta ahora la política social no podría ignorar sus logros. Es indudable que ésta ha sido un instrumento eficaz para revertir en gran medida los efectos de las políticas de ajuste aplicadas en los años ochenta en relación al bienestar social. Los rezagos en la dotación de servicios a la vivienda, como el agua potable, el drenaje, la electrificación y otros asociados con la urbanización como la pavimentación, han logrado ser abatidos en muchas comunidades rurales y colonias urbanas, independientemente de la

³ Forma tradicional de trabajo colectiva entre las comunidades indígenas y campesinas pobres en los estados del sur de México.

⁴ El Pronasol se divide en cuatro programas: solidaridad para el bienestar social, solidaridad para la producción, infraestructura básica de apoyo y otros. *Cfr.* Carlos Salinas de Gortari, *Quinto informe de gobierno, 1993*. Anexo estadístico.

⁵ Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua, *Índices de marginalidad*, México, 1993.

calidad de los mismos. Asimismo, el impacto de estos programas sobre la salud es innegable al disminuir la incidencia de enfermedades asociadas a la falta de servicios básicos. Los programas sociales de abasto, por su parte, como el de leche para niños, impulsado por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares a través de su filial Leche Industrializada Conasupo, S. A., (LICONSA), o el de la tortilla, a cargo de la misma paraestatal y otros, han logrado una expansión impresionante en el país incorporando como beneficiarias a familias de prácticamente todas las entidades federativas, disminuyendo el enorme peso que tenía el Distrito Federal y su zona metropolitana en estos programas.⁶

Es indudable, que estos beneficios han incrementado lo que podría llamarse la productividad o eficiencia de la política social al tratar de distribuir los beneficios entre grupos objetivo mejor localizados y con programas específicos, como el de las mujeres, los indígenas y los niños, incorporando además sofisticadas tecnologías electrónicas para garantizar la transparencia de los subsidios. Aunque no siempre han reportado los resultados esperados por las características regionales como se advierte en el caso de Chiapas.

Este esfuerzo se ha reflejado en el crecimiento del presupuesto dirigido a los diversos programas que conforman Solidaridad y Desarrollo Regional, a los cuales habría que agregar los montos destinados por Conasupo a los programas de abasto social de leche y tortilla. Sólo aquél, por ejemplo, se incrementó en un 700 por ciento a lo largo de este sexenio. Destacan los esfuerzos desarrollados en relación al bienestar social, que ha absorbido el 67 por ciento del presupuesto total de los recursos asignados al Pronasol, mismo que ascendió a un total de 7,615,006 miles de nuevos pesos en 1993. Mientras que el programa de fomento a la producción sólo recibió el 17 por ciento y se destinó el 12 por ciento a infraestructura básica y apoyo. El renglón de otros programas absorbió el cuatro por ciento.⁷

Los rezagos en el ámbito urbano se han aminorado sustancialmente con la dotación de servicios asociados a la vivienda y la urbanización.

⁶ La leche distribuida por LICONSA, beneficiaba en 1988 a un millón 798 mil familias y en 1992 el número de familias pasó a 3 millones 259 mil, en cuanto a las familias atendidas por el programa de tortilla se incrementó de un millón 11 mil a dos millones 300 mil en el mismo periodo. Fuente: Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*

⁷ Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*

La vivienda en sí había tenido un interés secundario. Sin embargo, desde 1992, éste se ha acrecentado en la perspectiva de la política social. En el año pasado, la vivienda ha tendido a convertirse en un pilar de la política de bienestar social, aunque el presupuesto asignado respecto a otros programas sigue siendo menor, tuvo un aumento del 229 por ciento. (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Evolución del presupuesto ejercido por Solidaridad
(Miles de nuevos pesos)

Año	Total	Solidaridad para la producción	Solidaridad para el bienestar social	Infraestructura básica de apoyo	Otros programas
1989	1 640 041	10.14%	59.04%	19.07%	11.75%
1990	3 277 409	26.84%	57.04%	14.41%	1.71%
1991	5 185 822	19.19%	60.89%	17.18%	2.83%
1992	6 992 099	22.26%	60.18%	17.01%	0.55%
1993	7 615 006	18.55%	67.75%	13.12%	0.58%

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, *Quinto informe de gobierno*, Anexo estadístico, 1993. Solidaridad para el bienestar social comprende: 1. Infraestructura Educativa y Escuela Digna. 2. Educación Básica. 3. Cultura y Deporte. 4. Servicio Social y Niños en Solidaridad. 5. Infraestructura de Salud y Hospital Digno. 6. Agua Potable. 7. Alcantarillado. 8. Urbanización. 9. Vivienda. 10. Ecología. 11. Infraestructura de Abasto y Apoyo al Comercio. 12. Electrificación Rural y Urbana. 13. Fondos Municipales y Programas de Infraestructura Social. 14. Mujeres en Solidaridad y Servicios Comunitarios. 15. Prevención y Readaptación Social. (En 1992 y 1993 no se recibieron transferencias del gobierno federal para la ejecución de este programa). 16. Becas de Capacitación a Trabajadores (Se reclasificó a partir de 1990 a Solidaridad para la Producción).

Sin embargo, probablemente lo más impactante de la política social implementada desde finales del sexenio anterior, ha sido que los crecientes montos del presupuesto en relación al PIB y al gasto programable del sector público como puede verse en el cuadro 2, con los cuales se han pretendido resarcir los efectos de las políticas de ajuste, se han combinado con una relativa eficiencia burocrática asociada a la participación social.

Cuadro 2
Gasto social del gobierno federal¹

<i>Año</i>	<i>Por ciento del PIB</i>	<i>Por ciento del gasto programable del sector público</i>
1988	6.1	32.0
1989	6.2	35.5
1990	6.5	37.9
1991	7.6	43.7

¹ El gasto engloba el que aplica en su totalidad a la educación, salud y desarrollo regional. Fuente: Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993, p.106.

Estos logros han sido considerados dignos de imitarse por otros países en situación semejante a la de México y son presentados por organismos internacionales como un modelo en materia de políticas de combate a la pobreza.

Ciertamente que sería aventurado regatear estos logros de la política social mexicana y restarle méritos en cuanto al abatimiento del grado de marginación. Sería igualmente aventurado caer en los lugares comunes —aunque no por ser comunes dejen de tener su cuota de verdad— en el sentido de que la política social, cuyo instrumento más importante ha sido el Pronasol, ha servido para captar clientelas políticas que se habían sustraído de las redes del casi inerte partido oficial.

Por el contrario, creemos que las características de la política social en los últimos años, se encuentran atravesadas por la tensión entre la racionalidad del programa y la dinámica social de grupos y organizaciones populares que se proponen llevar a cabo sus proyectos y que se enfrentan a una negociación desigual ante la nueva burocracia. Y es que esta tensión no se encuentra alejada de los orígenes del mismo. Este ha sido conformado a partir de una conciliación, hasta ahora, de dos componentes aparentemente ajenos: racionalidad administrativa del gasto público y el “masismo” de los grupos y militantes de las viejas izquierdas, que ahora se han incorporado a las tareas de negociar con los grupos populares o a inducir su creación a partir de la promesa de dotar de materiales de construcción y estudios técnicos a las colonias y grupos populares para la in-

roducción de servicios por los cuales se había estado luchando desde hacía décadas. La movilización de masas, la utilización de concertadores y la conformación de comités de manzana y de colonia surgieron como mil flores con el entusiasmo de los predicadores de la antañona política de masas.

¿Qué ha dejado esta experiencia?

De entrada, para los grupos urbano populares: reactivar su capacidad de organización y trabajo y acceder a algunos de los programas de bienestar social; capitalizar su experiencia política ganada por medio de la gestión social para la introducción de servicios; acopio de recursos propios como las experiencias de socialización, politización y movilización. Activos sociales que junto con los esquemas innovadores de la asignación de recursos seguramente impidieron que la situación política y social no se deshilvanara a causa de los efectos acuciados por las políticas de ajuste a finales de la década precedente y por el cansancio político que manifestaba el sistema durante los últimos años.

El pragmatismo también ha ganado. La política pública entendida como arena de disputa racionalizada en la cual los oponentes se convencen, adoptan posiciones reflexivas y ceden para ganar es adoptada tanto por los negociadores de la política social como por los grupos sociales. En este proceso, las flores de un día se marchitan. Una vez obtenido el recurso para la introducción de servicios, las organizaciones inducidas caen como pétalos. El individualismo y la política del *free-rider* se entronizan. El pueblo sabe que puede ser objeto de una tomada de pelo y corresponde con la misma moneda a los negociadores. De todos modos, algo queda: la satisfacción de algunas necesidades inmediatas (agua potable, drenaje, etcétera), la experiencia de la gestión social y la participación, la cultura de la asamblea y hasta la experiencia de expresar en voz propia ideas para mejorar los servicios locales.

Sin embargo, la mayor ganancia ha sido para la figura presidencial. El programa de política social, con sus potencialidades de movilización de masas, de dotación de servicios para revertir la pobreza, de experiencias de socialización, etcétera, han sido puestos al servicio de la imagen personalista del presidente. Se ha visto el esquema de la política social como obra suya y ha tendido a concentrar en su persona los logros de

este programa. Los grupos pobres, al menos los urbanos, unen la imagen del presidente y de Pronasol y las sancionan favorablemente, lo cual da muestra de cómo se construyen las creencias de legitimidad en el marco de nuestra cultura política esencialmente autoritaria y centralista.⁸

La concentración de poder del presidente no sólo se debe a los mecanismos jurídicos, sino ante todo, en la tradición popular que ve en su persona un ente providencialista. A pesar de la política de modernización, la política social de hecho, se ha convertido en un instrumento presidencial que ha obstaculizado los procesos de descentralización del poder. Por medio de apoyo generado, se ha desplazado la autonomía de las instituciones locales. Los pobres desconfían mucho más del poder cercano —municipal o estatal— que del poder del presidente.

Los peligros de una política social así concebida también pueden ser muchos a la vuelta de este fin de siglo y revertirse en los próximos años; atender exclusivamente a los grupos organizados o inducidos puede significar una eficiencia cada vez menor de la política social y una concentración de los beneficios en los grupos con mayor capacidad de negociación. La búsqueda de un equilibrio entre las necesidades racionales de la administración y las capacidades argumentativas y organizativas de los grupos es una necesidad imprescindible.

Seguir otorgando, por otra parte, una imagen personalista a esta política puede concentrar en el presidente todas las ganancias, en caso de éxito, o todas las pérdidas, en caso de fracaso, tal como lo muestra el caso de Chiapas cuya primera exigencia fue la renuncia del presidente. A raíz de este hecho, los actores políticos parecen comprender la necesidad de empezar un proceso de descentralización del poder político, que lleve a una transición democrática. A pesar de ello, existen fuertes resistencias de parte de la vieja estructura institucional dominada por el PRI, que hacen prever una difícil transición, en este contexto uno de los retos de la política social seguirá siendo el que no sea sometida sólo como instrumento de la imagen presidencial y conformarse así en un obstáculo más al cambio.

Asignarle a la política social un carácter menos presidencial y más de la sociedad, un carácter menos centralista y más regional es una necesi-

⁸ Cfr., Rosalía López Paniagua y Gerardo Torres Salcido, "Entre el autoritarismo y la gestión democrática. Cultura política y organización social de los pobres urbanos", *Estudios Sociológicos*, en prensa.

dad que se encuentra ligada a las posibilidades de la legitimación política. Un presidente menos identificado con estos programas y más preocupado por la institucionalidad podría ayudar a recomponer el equilibrio entre el centralismo político y las expresiones regionales en favor del bienestar social y la legitimidad.