UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

BIBLIOTECA VIRTUAL

LA ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL: CUATRO ESTUDIOS

El diseño administrativo de programas de emergencia

TESIS

Que para obtener el título de

DOCTOR EN HISTORIA

Presenta

MARÍA DEL CARMEN PARDO LÓPEZ

México, D.F. 1998

LA ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL: CUATRO ESTUDIOS

El diseño administrativo de programas de emergencia

	Temas	Páginas
Introducción		1
	Las hipótesis centrales del trabajo	2
	Hipótesis complementarias	5
	Herramientas metodológicas y analíticas	6
	Estructura de la investigación	9
Capítulo I	**El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social**	17
	El Estado Benefactor en las democracias europeas	26
	Los cuestionamientos al modelo del Estado Benefactor	34
	La versión latinoamericana del Estado Benefactor	39
	-El desgaste del modelo centralizado de gestión	43
	-La privatización aligera la carga de los gobiernos centrales	47
	La crisis y la crítica al Estado de Bienestar en Latinoamérica	50
	La política social en México	62
	El debate sobre política social	83
Capítulo II	**Una mirada al pasado: los orígenes del difícil camino en la construcción de políticas sociales**	89
	El Estado liberal: una propuesta ambigua de compromiso social	98
	El Porfiriato: la atención de lo social, una tarea de 'emergencia'	108
	La Revolución: el compromiso social se subordina	115
	El Cardenismo: la asistencia pública una tarea del Estado	121

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

	La Posrevolución: el compromiso social se corporativiza	129
	Visión de conjunto	133
Capítulo III	**El atraso rural y la política social**	137
	El gobierno de Luis Echeverría	137
	Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)	146
	-Estrategia del PIDER	149
	-Metodología de trabajo	152
	-Estructura administrativa	154
	-Resultados del PIDER	161
	Del desarrollo rural al regional	168
	El balance: una propuesta novedosa atrapada en viejas prácticas	177
Capítulo IV	**La política social: responsabilidad de toda la administración pública**	185
	El gobierno de José López Portillo	185
	Una solución administrativa para los problemas urgentes	189
	La estructura y responsabilidad de COPLAMAR	201
	La tarea de la Coordinación, un compromiso compartido	210
	El balance: no se alcanza el supuesto de la responsabilidad compartida	221
Capítulo V	**La agudización de la crisis subordina la política social**	227
	El gobierno de Miguel De la Madrid	227
	El desarrollo regional, primera víctima de la crisis	239
	La emergencia intensifica las acciones institucionales	249
	La crisis y el desmantelamiento de programas sociales	254

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

	El balance: ausencia de programas emergentes, perseverancia de la pobreza	260
Capítulo VI	**La política social como dádiva del Presidente**	266
	El gobierno de Carlos Salinas De Gortari	266
	La definición de la política social	271
	El PRONASOL equivalente a la política social	278
	-La estructura administrativa del Programa	281
	-La operación del Programa	290
	-Los recursos del Programa	300
	-Los resultados del Programa	307
	El balance: aparentes nuevas fórmulas dentro de viejos marcos de acción	328
Conclusiones		331
Bibliografía		352

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

"LA ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL: CUATRO ESTUDIOS"

El diseño administrativo de programas de emergencia

INTRODUCCIÓN

Es importante considerar que existe un amplio debate en torno al significado de política social, tanto por su contenido como por la interacción de actores que se involucran en su formulación y puesta en marcha. Normalmente va a evocar asistencia, servicios sociales y bienestar social, que son etiquetas que a partir del siglo XX sirven principalmente para describir amplias áreas de intervención pública. Por ello, no es sencillo encontrar una definición de política social que incluya todos los elementos que correspondan a las diferentes formas de acercarse al problema. En esta investigación se toma México como referencia fundamental para el análisis. Se observa que no existe claridad conceptual respecto a lo que se entiende por política social. Los círculos académicos y oficiales debaten respecto a lo que ese término debe describir y caracterizar. Los gobiernos tampoco han logrado definirla con precisión. Muchas veces la equiparan con gasto social, el cual sufre vaivenes significativos dependiendo del enfoque, sector e incluso énfasis que en determinadas circunstancias se adopten. De manera convencional, en la parte sustantiva de este trabajo, y sin ningún afán reduccionista, el concepto de política social va a arropar los programas aparecidos a partir de la década de los setenta, momento en que la crisis económica empieza a dejar sentir sus devastadores efectos sociales; programas denominados, también de manera convencional, como de emergencia.

Las dificultades para la definición de política social han generado un debate en los círculos oficiales y académicos[1]. Sin embargo, no existe consenso respecto a qué quehaceres caracterizan a esta política. Lo que resulta claro por lo menos en el caso mexicano es que el destino del gasto social va a reflejar la prioridad que cada gobierno concede a algún aspecto o sector particular, pero no a un diseño integral y de largo plazo de política social.

Las hipótesis centrales del trabajo

BIBLIOTECA VIRTUAL

En el trabajo se analizan algunas decisiones gubernamentales englobadas convencionalmente bajo el gran rubro de política social y que han servido para fines distintos a los incluidos como propósito original de esas decisiones: atender rezagos sociales. De ahí que se intente probar que esta preocupación por los grupos más desfavorecidos no la han asumido los gobiernos mexicanos con la intención de efectivamente resolver necesidades urgentes. En el siglo pasado, los gobiernos liberales y, en el actual, los revolucionarios y posrevolucionarios, han utilizado los programas sociales, sobre todo los diseñados para sectores específicos como instrumentos que podrían servir para propósitos múltiples alejándolos de los inherentes a su naturaleza. A partir de los años setenta se empiezan a resquebrajar las bases del modelo de desarrollo adoptado a partir de la década de los cuarenta para más tarde -incluso- cambiarlo, sin embargo la utilización de los programas sociales fue de naturaleza similar y arrojó resultados -también- similares.

[1] Un ejemplo de estos grupos lo constituye el del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

En estos términos la política social podría definirse como "la administración pública de los servicios de bienestar";[2] sin que la definición incluya ningún tipo de limitante, esto es, la política social debiera ser servicios que beneficiaran a la población que tiene las mayores carencias. El sustento conceptual para esta investigación recupera la idea de expresar la política social en sus términos más amplios. "Puede decirse que el móvil de la política social consiste en el deseo de asegurar a todos los miembros de la comunidad unos niveles mínimos determinados y ciertas oportunidades".[3] En la definición de la política social están presentes aquellos actos que directa o indirectamente se identifican como acciones de gobierno, producto de una gran variedad de razones para satisfacer un rango de necesidades materiales y sociales, que el mercado no satisface o no puede satisfacer para sectores numéricamente importantes de la población.[4]

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

La hipótesis del trabajo es la de probar que los sucesivos gobiernos en lugar de haber diseñado una política social con esas características que lograra generar soluciones para resolver el problema histórico que nace con el país, propusieron programas de corto plazo que fueron utilizados para propósitos políticos. Si la política social hubiera sido diseñada de manera integral y de largo plazo se podría decir que el Estado -en la tradición más pura del Benefactor- y específicamente el gobierno debió haber puesto todo su esfuerzo para resolver ese problema histórico

[2] Shankar A. Yelaja, **Canadian Social Policy**, Waterloo, Wilfried Laurier University Press, 1987, p. 2.

[3] Citado por Richard M. Titmuss, **Política social**, Barcelona. Ed. Ariel, 1981, p. 35.

[4] Richard M. Titmuss, **Commitment to Welfare**, London, George Allen and Unwin, 1976, p. 176.

al imaginar y poner en práctica soluciones para las necesidades de los grupos más desfavorecidos. Pero lo que en realidad sucede es que se diseñaron diversas modalidades que fueron adoptando los gobiernos en relación a los grupos marginados, que los alejaron del supuesto de construir una política social que resolviera las carencias de amplios grupos sociales que no quedaban incluidos en ningún esquema protector.

Del mismo modo, el enfoque del trabajo privilegia el análisis de los diseños administrativos que adoptaron algunas de las decisiones en materia de política social. El énfasis está puesto en la manera en la que los gobiernos tuvieron que reducir las pretensiones universalistas de los programas de política social para hacer frente a la crisis económica. Tendencia además, avalada por los organismos internacionales que le otorgaron préstamos importantes a los países con serias dificultades económicas, entre ellos a México. El análisis de las formas administrativas que han adoptado las decisiones o programas convencionalmente incluidos en el gran rubro de la política social, permitirá explicar porqué fueron desplazando estructuras administrativas responsables de programas de cobertura amplia, para ser, al paso del tiempo, sustituidas por otras cuya definición interna fue mucho más acotada.

Encuadrar la llamada política social dentro de programas de muy corto plazo y el aplazamiento de soluciones para problemas de fondo, por haber sido usados como paliativos, abona en el supuesto de que el propósito del bienestar colectivo se ha visto diluido, al igual que la eficacia de los programas englobados bajo el rubro

de política social, al habérseles fijado objetivos múltiples para acabar privilegiando la estabilización económica y política. De igual manera se pretende demostrar cómo el Estado mexicano, y de forma particular el gobierno, no resolvió el compromiso con los sectores marginados para la resolución definitiva de sus necesidades, sino puso en marcha diversas fórmulas administrativas que le permitieron mantener la estabilidad y derivar de ella la legitimidad requerida para las decisiones tomadas en el ámbito ejecutivo del gobierno, y de modo más específico, para los propios presidentes.

Hipótesis complementarias

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

A partir de los años ochenta se extiende en el mundo la convicción de la necesidad de incluir programas de ajuste, lo que influyó determinantemente en la relación entre la llamada política social y la económica. Otra discusión presente en el debate y que sirve de telón de fondo para esta investigación se refiere a si la política social debe estar o no relacionada con la política económica. Los analistas que argumentan la estrecha vinculación que de hecho existe entre ellas, señalan que los principales condicionantes del bienestar son económicos y por lo tanto, la política gubernamental de repartir recursos debe ser vista como algo interrelacionado con la administración de la economía. Esto explicaría que las políticas sociales estén determinadas por la visión de lo que la economía hace o debe operar.[5] Es esta relación con las políticas económicas lo que estuvo en la base

[5] Michael Hill, **Understanding Social Policy**, Oxford, Basil Blackwell, 1990, pp. 5-6.

de la llamada propuesta neoliberal. Su primer sustento lo constituyeron los fondos de inversión social al identificar a las políticas sociales como compensatorias, lo que ha favorecido su utilización para propósitos distintos a los que debieron ser los que correspondían a su definición.

Asimismo se analizan las formas de organización que adoptaron las políticas sociales como un esfuerzo para hacerlas compatibles con los programas de ajuste, bajo la presunción de que fracasó el entramado institucional responsable de hacer frente a los problemas sociales y la de un estilo de gestión pública que entró en franco descrédito y cuyos resultados también contribuyeron a ese supuesto fracaso institucional. Buscar operar programas sociales dentro de estructuras burocráticas paralelas alude a la tendencia a la desinstitucionalización que en un sentido amplio han conocido países latinoamericanos bajo regímenes autoritarios y que sigue vías como la corporativista, ensayada de manera muy clara en México, basada en una relación vertical entre el Estado y la sociedad, con un patrón de articulación de demandas que implica un alto grado de burocratización y de formalización de relaciones sociales.[6]

Herramientas metodológicas y analíticas

A fin de tener suficiente evidencia que permita probar el supuesto anunciado

[6] Véase el trabajo de Soledad Loaeza, **"Deinstitutionalization and Antipolitics, Mexico's Difficult Experience of Political Change"**, ponencia preparada para presentarla en el Diálogo sobre Democracia, Viena, julio 1994, p. 7.

de que los gobiernos mexicanos utilizaron a la llamada política social como un elemento que sirvió para propósitos diversos a los que se le fijaron originalmente, como es la atención de rezagos sociales, fue necesario construir una argumentación que arrancara de la herencia liberal. La historia reciente de lo que fue el diseño de programas sociales, su instrumentación y puesta en marcha, se construye teniendo como referencia el pasado más lejano y la experiencia gubernamental en este propósito. Esta construcción se hizo utilizando como uno de los insumos importantes los documentos oficiales que hubo que consultar en archivos. Esta consulta, por momentos resultó insuficiente para poder formarse una opinión acabada de la pertinencia de algunas de las decisiones adoptadas en esta materia, dado que la literatura oficial registra muy claramente el momento de la decisión o la aparición de algún programa, pero no hay registros puntuales de su evolución y, menos aún de las razones de la eventual modificación o desaparición de programas.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Con la idea de que la historia pasada y reciente es útil para tener una mejor comprensión del fenómeno analizado, hubo también que hacer un esfuerzo por definir conceptos básicos, como el de política social, tal como quedó apuntado párrafos arriba, sobre el que no existe un consenso en sectores académicos y oficiales. La política social debe servir para resolver carencias sociales y no debiera ser utilizada como recurso para ningún otro propósito que no fuera ese. La investigación realizada permitió: primero, constatar que desde el siglo pasado los gobiernos mexicanos incorporaron la preocupación por los marginados a sus agendas de manera muy gradual y, le fueron fijando propósitos diversos. En los últimos gobiernos (1970-1994) esta política tomó parcialmente forma en diseños

ad-hoc, de los que derivaron importantes dosis de legitimidad para los distintos presidentes, puesto que se convirtieron en programas y tareas con un fuerte componente de interés y apoyo personales.

A partir de los años ochenta, momento en que una de las manifestaciones de la aguda crisis económica por la que atravesaron la mayor parte de los países, particularmente los latinoamericanos, se atribuyó al desgaste sufrido por el modelo de desarrollo del Estado Interventor, la política social entró también en el 'paquete' de ajustes. Es el momento también en el que su vinculación con la política económica se volvió mucho más determinante, acudiéndose entonces a diseños particulares de organización de esfuerzos sociales, alejándose cada vez más de los programas de cobertura más amplia. Sin embargo, el interés en este trabajo no es analizar la relación entre la política social y la económica, ni tampoco ofrecer resultados de su impacto económico, sino valorar su incorporación dentro de los aparatos administrativos, con diseños adecuados que correspondieron a las prioridades que cada gobierno fue estableciendo. Estos diseños resultaron coyunturales y están registrados en la memoria histórica del país de manera sumamente desigual. Existen programas profusamente documentados de los cuales se encuentra una buena cantidad de material analítico y crítico; mientras que otros esfuerzos parecen haberse diluido y su registro resulta escaso y pobre.

La idea de privilegiar el enfoque de la organización y administración de estos esfuerzos también planteó algunos problemas metodológicos y analíticos, ya que la mayor parte de los estudios sobre estos programas subrayan sobre todo su viabilidad económica y su pertinencia en tanto decisión gubernamental. Esto

también dificultó el encontrar pistas que permitieran hacer una evaluación menos abstracta. Hay escasos ejemplos en los que las decisiones y programas sobre política social adquieren 'vida' y 'acontecen', aunque no transformen realidades concretas. Gran parte de estos esfuerzos se quedaron en un listado de buenos propósitos que por momentos no pareció nunca salir de los gabinetes de los asesores o tomadores de decisiones. De ahí que sea en el capítulo referido al Programa Nacional de Solidaridad (VI) en el que se lograron incorporar un mayor número de referencias de lo que aconteció en la realidad, concretamente en el estado de Chiapas. Esto fue posible por el hecho de que el levantamiento armado de 1994 convirtió a ese estado en un foco de atención y lo transformó en un ejemplo para estudios y análisis mucho más profundos y profusos de lo que había sido la experiencia de los otros programas analizados en el trabajo y que operaron en otros estados de la República.

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

Estructura de la investigación

El análisis arranca de una discusión en torno al Estado Benefactor y su versión latinoamericana, para establecer cómo su desgaste ha orillado a replantear su viabilidad y hacer renacer la idea de un Estado más de corte liberal. De igual manera, la crítica al Estado Benefactor generó la idea de implantar un modelo alternativo y cuya imposición por parte de organismos financieros internacionales obligó a los países de menor grado de desarrollo y deudores, notablemente los latinoamericanos, a aplicar programas de ajuste económico en los que las políticas sociales también sufrieron rediseños fundamentales.

Se incluye una revisión de las características del Estado Benefactor que surge en Europa a partir de la segunda posguerra, para contrastarlo con la forma que ese tipo de Estado adopta en Latinoamérica. Esta confrontación sirve de base para un análisis de la aparición de las políticas de ajuste como una respuesta frente a los resultados obtenidos bajo el modelo económico puesto en marcha en las pasadas por la mayor parte de los países latinoamericanos, y de la forma en la que el diseño de la política social también pasa por un proceso de ajuste. Se hace entonces una breve referencia de estas redefiniciones para el caso de México y se incluye un apartado del estado del debate de la política social a partir de las serias transformaciones de la que es objeto cuando se incorporan a las agendas los ajustes económicos. Estos supuestos se analizan a la luz de la experiencia mexicana que sirve de insumo para los cinco capítulos restantes.

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

El segundo capítulo está dedicado a analizar de manera general la forma en que la herencia liberal no alentó ningún tipo de compromiso con los sectores menos desfavorecidos, pero sentó los principios de un ejercicio autoritario del presidencialismo. Esta herencia va a influir en la manera en la que los sucesivos gobiernos hicieron frente a los problemas sociales, incluyendo los posrevolucionarios, en los que el compromiso con esos grupos representó una prioridad volátil que no logró traducirse en el diseño de políticas sociales de largo aliento. Del tercero al sexto se analizan los gobiernos de quienes ocuparon la silla presidencial en los últimos veinticuatro años, en los que se logró justamente que el sistema político funcionara gracias a un balance entre la dimensión corporativa y la que privilegió el presidencialismo. La primera, en la que la estructura del poder

estaba altamente institucionalizada, centrada alrededor del partido oficial (PRI) que incorporó organizaciones funcionales -no territoriales- de obreros, campesinos y otros muchos grupos de interés; y una segunda área, dominada por el poder de la presidencia, en donde la influencia personal y la acción colectiva respondían a patrones clientelistas que podían obviar y hasta violentar el nivel de institucionalización.[7]

El análisis más puntual, del capítulo tres al seis, se divide en dos grandes bloques: el primero, que engloba a dos gobiernos cuyo eje fueron los supuestos de un Estado interventor muy activo que refrenda los compromisos sociales derivados del Pacto Revolucionario. Y, el segundo, comprometido con la ola modernizadora que implicaba el retiro del Estado de muchas áreas de intervención económica y cuyo eje rector fue la instrumentación de programas económicos de ajuste, pero cuyas políticas han tendido a agudizar los problemas sociales ya existentes, y han contribuido a que la brecha que separa los sectores sociales sea ahora más profunda que cuando la crisis los obligó a ponerlos en marcha.[8]

En esos veinticuatro años analizados a través de los programas diseñados especialmente para atender problemas sociales, la política social -al menos en los gobierno de la primera mitad de ese período- se va a convertir en una de las banderas para responder a las expectativas sociales alimentadas por el mito fundacional de la Revolución Mexicana, por ende, utilizada como instrumento de

[7] **Ibid.,** pp. 7-8.

[8] SELA, **"Políticas sociales para América Latina y el Caribe en la década de los 90"**, Caracas, CLAD, junio de 1990, p. 1.

mediación para mantener el balance entre la dimensión presidencialista y la corporativa. Sin embargo,

> "los mismos compromisos establecidos por la élite revolucionaria con los campesinos y trabajadores propició la construcción de una estructura centralizada de la autoridad y una poderosa presidencia, que se acuña desde el siglo pasado y que en nombre de los más desfavorecidos resistió cualquier forma de límite congresional o administrativo para su proceso de toma de decisiones".[9]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

En la segunda mitad de ese periodo, la política social va a quedar atrapada en las fórmulas de los paquetes de ajuste, buscando modelos que se alejaran de las promesas retóricas de amplio espectro, reduciéndose a intentar resolver carencias focalizadas en algunos grupos y sectores, lo que no les impidió tener también un fuerte contenido de retórica oficial.

El desarrollo histórico del país y de su sistema político permiten constatar que el balance entre la dimensión corporativa y el presidencialismo ha estado presente claramente a lo largo de los gobiernos posrevolucionarios, por lo menos hasta el del presidente De la Madrid. En este trabajo se intenta subrayar que la inserción de la política social, que como compromiso se asumió de manera muy desigual, tomando como punto de partida la herencia del Estado liberal, se fue convirtiendo en un recurso que acabó sirviendo para distintos objetivos los cuales no tenían que ver con el de elevar los niveles de bienestar de la población, sino el de fortalecer la presidencia. El hecho de que la política social sirviera a fines políticos en vez de

[9] S. Loaeza, **op. cit**, pp. 9-13, (el subrayado es mío).

resolver carencias, la convirtió en un instrumento incapaz de dar respuesta a las demandas sociales.

En el trabajo se sintetiza la manera en la que el Estado intencionalmente evita asumir el compromiso con los desfavorecidos desde el momento de la construcción del Estado liberal -comportamiento del que sale fortalecida la presidencia- hasta llegar al análisis más detallado de los últimos veinticuatro años, en los que bajo dos modelos distintos de desarrollo, el Estado y, en particular, los gobiernos buscan ensayar diferentes arreglos de organización administrativa para dar salida a la atención de los pobres. Estos arreglos corresponden a lo que en el trabajo de investigación se ha identificado como casos de estudio, que deben servir para explicar la relación entre la estructura y arreglo de organización y la eficacia o ineficacia de la gestión administrativa. Además de corroborar la idea de que el gobierno mexicano, sobre todo a partir de los años setenta -al igual que los de otros países en el continente latinoamericano- ensaya, a partir de fondos y estrategias propuestas por organismos internacionales, esquemas de organización administrativos distintos a los tradicionales, asumiendo -aunque no siempre de manera explícita- que habían fracasado los organismos regulares del Estado que se encargaban de estas áreas.

Los estudios de caso tienen una correlación directa con las decisiones gubernamentales tomadas a lo largo de los últimos veinticuatro años que corresponden a los cuatro sexenios que se estudian de manera más detallada. Estos arreglos se supone presentan, al menos en la superficie, características distintas. Se instrumentan justamente a partir de los años setenta cuando se concede una enorme

importancia a los llamados programas de desarrollo comunal. Se analiza, entonces, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, identificado comúnmente como el PIDER y la Comisión de Desarrollo Regional que se incorpora en la época del presidente Luis Echeverría; la Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, mejor conocida como COPLAMAR, incluida durante el gobierno de José López Portillo que presentó una estructura de organización que cruzaba horizontalmente a la administración pública; las decisiones que toma Miguel De la Madrid para deshacerse de las unidades creadas en el sexenio anterior y cuya responsabilidad era la atención a los grupos más desfavorecidos; finalmente, el Programa Nacional de Solidaridad, eje fundamental de la política social de la administración de Carlos Salinas De Gortari como una estructura organizativa paralela a la tradicional.

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

Los casos de estudio aparecen en la estructura administrativa pública bajo gobiernos pertenecientes al mismo partido político pero con dos propuestas de modelo económico distintas: los que pertenecieron a la tradición de un Estado interventor, con un gobierno omnipresente e intervencionista, con una economía relativamente cerrada, que corresponderían a los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo. Y los que se inscriben más claramente en las tendencias nacionales que han pugnado por un Estado de bajo perfil; esto es, un Estado sólo regulador, en busca de la integración y la economía de mercado, que corresponderían a los gobiernos de Miguel De la Madrid y Carlos Salinas. Frente

> "al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones impulsado por el régimen priísta de los años cuarenta, la élite encabezada por Miguel De la Madrid se ve obligada a instrumentar una política

> económica sobre bases enteramente nuevas, y en más de un punto antagónicas respecto al modelo anterior. La apertura del país al mercado mundial y el fomento a la inversión extranjera directa, contrastan con la anterior política de desarrollo hacia adentro y con una inversión abrumadoramente nacional".[10]

Con este análisis se pretende probar que las formas sexenales de organización de la política social, tanto por la influencia liberal heredada, como por haberse incluso amparado en la Revolución Mexicana aunque se tratara de dos modelos económicos diferentes, cumplieron históricamente con un propósito similar: conservar lo que aparece como el objetivo central del Estado en México, la estabilidad política y social del país, a partir de un férreo control de la organización y participación sociales.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Lo que realmente se advierte en la herencia liberal primero, y después en los arreglos de organización de la llamada política social, es la incapacidad de los gobiernos para inventar auténticas soluciones para resolver el histórico problema social. En los gobiernos del modelo de economía 'cerrada' en los que aparentemente faltó cálculo y previsión, y en los dos últimos, en los que la pretendida modernización va a verse reflejada en la necesidad de trasladar a la sociedad ese compromiso que debió haber asumido el Estado desde el momento de su formación. El deterioro de los mecanismos de intermediación que se fueron ideando, replegaron al Estado e hicieron más visible al gobierno, patentizándose la utilización que este

[10] José Antonio Crespo "Crisis económica: crisis de legitimidad", en **México: auge, crisis y ajuste**, Bazdrech, Bucay, Loaeza y Lustig (comps.), México, FCE, 1992, p. 26.

último ha hecho de la llamada política social como un recurso personal de los presidentes para derivar legitimidad de programas que debieron servir para recortar la brecha entre los sectores pobres y ricos de la sociedad mexicana.

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

CAPÍTULO I

EL CUESTIONAMIENTO AL MODELO DE DESARROLLO Y LA POLÍTICA SOCIAL

En América Latina en general y en México en particular, el modelo de desarrollo adoptado por los gobiernos en las pasadas décadas quiso asemejarse al modelo de Estado Benefactor que surge en la Europa de la posguerra y en los Estados Unidos tras la Gran Depresión de finales de los años veinte. Esta versión latinoamericana tiene características tan peculiares que se puede decir que no presenta semejanza alguna con el modelo europeo. Lo que interesa analizar en este capítulo no son esas diferencias, sino la manera en la que países como México entraron a la década de los ochenta habiendo tenido que reconocer el fracaso del modelo de desarrollo adoptado desde el principio de un Estado fuerte, interventor y controlador de la vida social. Posteriormente, también en el ejemplo mexicano se va a tomar distancia de ese modelo para subirse a la ola modernizadora que asimismo impactó a otras sociedades más desarrolladas, y que propugnaba por un retiro del Estado de actividades económicas y por la liberalización del mercado y de sus leyes.

El análisis de las decisiones sobre programas sociales permite probar que su diseño ha adolecido de fallas estructurales en tanto política pública, primero porque no se imaginó como una política integral a la que se le fijaran propósitos claros que

resultaran de la puesta en marcha de decisiones o programas; y, segundo, porque se concibió como programas de corte coyuntural, de los que se esperaban no tanto resultados que incidieran en el mejoramiento del nivel de vida de la población más desprotegida, sino en apoyos para mantener la gobernabilidad. Este análisis se hace teniendo como referente la construcción del Estado liberal y la incapacidad que heredan los gobiernos posteriores a la Revolución para llevar a cabo una política social sustantiva. Los últimos gobiernos, los que abarcan el periodo que va desde 1970 a 1994, operaron bajo dos modelos de desarrollo distintos: el del Estado interventor que funcionó durante los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, y el llamado neoliberal o de mercado cuyas bases las establece el gobierno de Miguel De la Madrid y las profundiza el de Carlos Salinas de Gortari.

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

A partir de la década de los setenta, América Latina en general y México en particular conocen las primeras manifestaciones de una aguda crisis económica que en los veinticuatro años que abarca la parte sustantiva del estudio han presentado escasos momentos de alivio y etapas de agravamiento tan severas que han obligado a los gobiernos a una revisión a fondo de los modelos de desarrollo adoptados. Una cuestión que parece central para esta investigación es que la referencia a la crisis se ha mantenido en un ámbito de argumentación estrictamente económica. Esto ha ido generando la impresión de una tajante división entre la política económica y el resto de las políticas y, lo que es aún peor, las opciones y soluciones que se han ido planteando para enfrentar dicha crisis, que no han logrado rebasar el plano económico, han tenido resultados francamente desalentadores. En el cuadro que se

incluye, las cifras indican que desde 1981 la tasa de pobreza[1] se incrementó respecto a la población nacional. Es evidente que a pesar de los programas adoptados en cada uno de los gobiernos de esa década para combatir la pobreza esta tasa va en ascenso. De esta forma para 1992, se registra un aumento del 66%.

Cuadro 1

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO 1963-1992

(% de la población nacional)

	1981e	1984	1988e	1989e	1992e
tasa de pobres	48.5	58.5	59	64	66

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

e Cifras estimadas. En 1981 y 1988 por Hernández Laos. En 1989 y 1992 por Julio Boltvinik.

Julieta Campos lo expresa de la siguiente manera: "en la carrera hacia el progreso, lo único que resultó progresivo fue el empobrecimiento"[2] y parafraseándola añado, el país cayó en el espejismo del progreso y el desarrollo, las élites intelectuales avalaron los modelos adoptados, en algunos casos convencidas de que era el 'único camino', y en otros por defender posiciones o intereses de grupo. Las élites políticas los instrumentaron también en algunos casos por convicción y en otros por conveniencia, pero siempre resultaron beneficiadas. Sin

[1] A partir de mediciones hechas por Hernández Laos se definió pobreza extrema como la población que tiene ingresos inferiores al costo de una canasta llamada mínima, que incluye rubros como alimentación, vivienda, salud e higiene y educación. Julio Boltvinik retrabajó esas mediciones para llegar a distinguir entre pobreza relativa, que incluiría la satisfacción de las necesidades básicas además de los elementos de participación en un estilo de vida socialmente dominante y la reducción del trabajo doméstico extremo. Y la absoluta (extrema) en la que se estaría incluyendo lo indispensable para la satisfacción de todas las necesidades en condiciones de dignidad. Julio Boltvinik, "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los últimos decenios (1970-1990)", en **Cambios económicos, condiciones de bienestar y políticas sociales en México, 1970-1990**, México, El Colegio de México, (mimeo.), p. 21.

[2] J. Campos, **¿Qué hacemos con los pobres?**, México, Ed. Aguilar, 1995.

embargo, las acciones emprendidas hasta ahora para encarar la crisis, no sólo han mantenido a la pobreza sino que incluso han contribuido a agudizarla y a hacerla extensiva a muchos de los ámbitos de la sociedad. "El desarrollo económico no se traslada mecánicamente a la población. Por el contrario, ha sido frecuente en diversos países del mundo en desarrollo durante las dos últimas décadas, la coexistencia de crecimiento del producto interno y mejores equilibrios macroeconómicos, con empeoramientos serios en la situación social de las mayorías".[3] La calidad de vida de las mayorías no está en relación directa con el monto de la producción. El PIB no mide el bienestar.[4]

El carácter sectorial de la política económica y las particularidades que de ello se derivan, refieren a los estrechos márgenes en los que se formulan estas decisiones y de la poca incidencia e impacto que tienen en los problemas de conjunto. Esto es especialmente válido para los programas sociales. De ahí que esos servicios sociales hayan sido definidos convencionalmente "como una de las políticas de gobierno, puesto que su acción tiene un impacto directo sobre el bienestar de los ciudadanos al brindarles servicios o ingresos".[5] De igual manera han sido caracterizados como políticas sociales compensatorias, dado que están orientadas -en el mejor de los casos- a paliar los desequilibrios sociales, o complementarias, al acompañar a las políticas de ajuste económico.

[3] Bernardo Kliksberg, "El rediseño del Estado para una agenda socioeconómica y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", **El rediseño del Estado: una perspectiva internacional**, México, Fondo de Cultura Económica- INAP, 1994, p. 25.

[4] J. Campos, **op. cit.**, p. 62.

[5] T. H. Marshall, **Social Policy**, London Hutchinson University Library, 1956, p. 7.

En una revisión de cómo el Estado mexicano fue enfrentando el problema de los desequilibrios sociales que el modelo de desarrollo generaba, parece evidente que debió hacerlo de manera gradual y desigual. Los gobiernos liberales, particularmente los de la llamada segunda generación, estuvieron fundamentalmente preocupados por desmonopolizar la propiedad como una manera de buscar mayor equidad social, pero sin desarrollar las bases para que este supuesto pudiera materializarse en beneficios amplios para la sociedad mexicana. Después se iniciaron acciones de 'beneficencia', compartiéndolas siempre con ‘los privados’, hasta empezar a poner en marcha programas de desarrollo comunal o comunitario y generación de empleo de emergencia, al igual que sucedió con otros países del continente. Finalmente se impulsaron programas ad hoc para resolver problemas urgentes en ciertos sectores de la población a los que se les empezó a identificar como ‘población objetivo’.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

El tener que hacer frente al universo creciente de los marginados con políticas de carácter propiamente compensatorio es resultado, sin duda, de la presión demográfica, pero también por la agudización de la crisis a partir de la década de ochenta. En ese momento se acude a la instauración de los programas de ajuste y reestructuración productiva que se van a aplicar también en la mayor parte de los países de América Latina. Los programas sociales van a entenderse:

> "como un conjunto de medidas orientadas a compensar los efectos ‘inicialmente’ negativos del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de la población artificialmente integrados, merced a la irracionalidad de la asignación de los recursos del esquema estatista anterior."[6]

[6] Carlos M, Vilas, "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo", documento presentado en el seminario **Las políticas sociales en México en los noventa**, México, UNAM, 4-5 julio, 1994, p. 8. (mimeo.).

Las llamadas políticas sociales compensatorias van a sustentarse en los fondos de inversión social como una respuesta de los gobiernos frente al agravamiento de la crisis.[7] Sin embargo, la preocupación por atenuar los efectos sociales de las políticas económicas, es anterior: desde los programas de desarrollo comunal o comunitario de la década de los setenta hasta los programas de generación de empleo de emergencia de los setenta y ochenta.[8]

Bajo la denominación de fondos de inversión social se agruparon esquemas de operación administrativa distintos, los cuales presentaron diferencias significativas que vale la pena considerar. Primero, los fondos transitorios con vigencia de tres o cuatro años formaron parte del conjunto de políticas de estabilización y reestructuración productiva. Su finalidad era compensar, al menos parcialmente, el deterioro de las condiciones de empleo, de salarios y las reducciones de gasto social que 'acompañarían' a los procesos de estabilización, intentando reducir los costos sociales en algunos sectores de la actividad económica durante el período de transición de esa reestructuración. Su carácter transitorio se refiere al supuesto de que cuando se concluyera el ajuste macroeconómico, el proceso de desarrollo y el incremento de las inversiones que se debían derivar, se producirían aumentos en la actividad económica, el empleo y los salarios, con el

[7] Véase **ibid.,** pp. 18.

[8] Los ejemplos de este tipo de programas son el PIPIO en Chile, el PAIT en Perú y el llamado Frentes de Trabajo en Brasil. José Wurgaft, **Fondos de inversión social**, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo, PREALC, 1983, p. 2.

consecuente mejoramiento de las condiciones sociales.[9] Al iniciarse la política de estabilización, el Banco Mundial promovió y apoyó la mayor parte de los fondos transitorios, "se consideró que éstos debían aplicarse en países con deficiencias estructurales muy graves en los sectores sociales, lo que hacía indispensable contar con un instrumento eficiente de política compensatoria para atenuar los eventuales costos sociales adicionales al ajuste".[10]

La conclusión que se deriva y que es particularmente relevante para este trabajo es que se partía de la presunción de que los organismos regulares del Estado ya no estaban en condiciones de cumplir dicha función con la suficiente rapidez y eficiencia: de ahí la necesidad de crear programas o mecanismos alternos. Sin embargo, estos organismos fueron más eficaces en la intermediación que en la prestación de servicios de calidad; su cobertura fue expansiva, aunque no inclusiva. Los fondos fomentaron la aparición de unidades administrativas "alternas" a las que se les dotó de un esquema organizativo y de atribuciones excepcionales respecto del conjunto del sector público, lo que de manera fundamental tuvo que ver con el que su financiamiento proviniera en su mayor parte de donaciones y créditos externos, que no se esperaba pudieran renovarse.[11]

Esta condición planteaba el grave problema de resolver cómo continuar con

[9] Tomado de J. Wurgaft, **ibid.**, p. 2-4.

[10] **Ibid.**, p. 2.

[11] **Ibid.**, pp, 2-3.

las actividades cuando se agotaran las aportaciones externas y se llegara al término del período de los fondos transitorios. Una alternativa para ello fue considerarlos como experiencias iniciales susceptibles de continuarse con fondos permanentes -financiados esencialmente con recursos nacionales- que lograran, por una parte, compensar los efectos negativos del ajuste y, por la otra, mejorar la distribución de los beneficios del progreso económico.[12]

Otra característica que vale la pena resaltar es que esos fondos no dependían de un ministerio o secretaría, sino directamente de los titulares de los poderes ejecutivos. Algunos fondos de inversión tuvieron carácter permanente; surgieron también como respuesta a la agudización de los problemas sociales, pero su vinculación no es tan directa con las políticas de ajuste y estabilización. Mediante su instrumentación se esperaba poder canalizar parte del gasto e inversión sociales a los sectores más pobres urbanos y rurales, independientemente de las etapas de ajuste o reactivación en las que se encontraran las economías. Sus características podrían aparecer más cercanas a las de otros organismos públicos y sus recursos provenían esencialmente de fondos nacionales.

Se observa entonces que la puesta en marcha de organismos y programas cuya base fueron los fondos de inversión social tuvieron momentos en los que sus características fueron más parecidas a las de los transitorios, y otras a las de los permanentes, para acabar en muchos casos en un diseño que tomó partes de ambas

[12] **Ibid.**, p. 3.

propuestas. Esto es, las fuentes de financiamiento fueron tanto internas como externas; sus objetivos fueron diversos: desde la promoción de empleo, hasta la de actividades productivas. Lo importante aquí es destacar que su puesta en marcha se hizo a través de unidades administrativas distintas a las que tradicionalmente se habían ocupado de la política social, y que invariablemente dependieron del titular del poder ejecutivo.

Otra característica general que han presentado los programas y unidades inspirados en los fondos de inversión social es que al igual que para éstos, no han existido procedimientos adecuados para darles seguimiento y medir los efectos producidos por estas unidades o programas. Las evaluaciones realizadas se han centrado en aspectos cuantitativos de los diferentes programas y proyectos y en los de la eficiencia operativa, pero no en el impacto social que se derivaría de su puesta en marcha. Por otra parte, también se reconoció que superar la pobreza requería acciones que iban más allá de las posibilidades que al menos los fondos ofrecían: reorientar la política macroeconómica, aplicar una política tributaría y de ingresos redistributiva, poner en marcha un conjunto de medidas en materia de seguridad social y de capacitación para el trabajo, incidir en mayor proporción en la institucionalización de un sólido mercado de trabajo, instalar programas de apoyo para las actividades productivas de los grupos más pobres, en una palabra, incrementar tanto la magnitud como la eficiencia del gasto social del Estado.[13]

[13] **Ibid.**, p. 29.

Sin embargo, lo que se intenta demostrar en el trabajo es que si bien por momentos hubo aumentos en el gasto social, éstos siempre resultaron insuficientes en términos de las necesidades. Por otro lado, estos aumentos no han tenido obligada correspondencia con la eficacia que debía derivarse de contar con más recursos. Esta situación abonaría en el supuesto de que los programas de política social fueron utilizados para renovar los apoyos y consensos y con ello fortalecer el margen de gobernabilidad.

El Estado Benefactor en las democracias europeas

BIBLIOTECA VIRTUAL

A partir de la Segunda Guerra Mundial se desarrolló en los países industrializados el Estado Asistencial, llamado también Benefactor. Este Estado se conforma ideológicamente, entre otros planteamientos, de la teoría económica de Keynes; de una propuesta que redefine más tarde la ideología socialista en torno al concepto de la pobreza, la cual deja de ser un problema estrictamente individual, para convertirse en uno que adquiere una dimensión social, lo que planteaba la necesidad de una acción pública; y de la concepción en torno al tránsito del simple Estado de Derecho a la del Estado Social de Derecho que desarrollara la Socialdemocracia alemana.[14] Esta concepción de Estado predominó en los países desarrollados, principalmente en los de la Europa de la segunda posguerra. La noción crucial es la posibilidad que desarrolla el Estado y el gobierno de lograr el

[14] Véanse los trabajos de C. Macpherson, **La democracia liberal y su época**, Madrid, Alianza Editorial, 1982, p. 39 y Gerhard Ritter, **El Estado social y su desarrollo en una comparación internacional**, Madrid, Ministerio del Trabajo y Bienestar Social, 1991, pp. 30-31.

crecimiento económico con esquemas de distribución de sus beneficios, los cuales resolvieran o al menos contuvieran los potenciales conflictos sociales. El modelo se basa en una trilogía de funciones reconocidas al Estado: regulación económica, procuración del bienestar social y negociación política corporativa.[15] El Estado Benefactor impulsa arreglos de organización orientados hacia la redistribución y estabilización de ingresos y niveles de consumo.

El Estado Benefactor que se desarrolló en las democracias capitalistas industrializadas después de la Segunda Guerra Mundial y que permaneció más o menos igual hasta mediados de los años setenta, se caracterizó por tres elementos: primero, la intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o, al menos, garantizar un alto nivel de ocupación. Segundo, la provisión de una serie de servicios sociales universales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas en una sociedad compleja y cambiante. La universalidad significa que los servicios sociales están dirigidos a todos los grupos de renta, y para acceder a ellos no se requiere pasar ningún tipo de control de ingresos; estos servicios tienen como objetivo la provisión de la seguridad social en un sentido más amplio. Tercero, la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad nacional moderna y democrática.[16]

[15] Manuel García Pelayo, **Las transformaciones del Estado contemporáneo**, Madrid, Alianza Universidad, 1982, p. 45.

[16] Esta es la definición de Estado de Bienestar de Ramesh Mishra, "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá" en Rafael Muñoz de Bustillo (comp.), **Crisis y futuro del Estado Bienestar**, Madrid, Alianza Universidad, 1989, p. 56.

Más allá de las distintas formas que este tipo de Estado adoptó en cada uno de los países, cumplía funciones tanto políticas como económicas. Políticas en cuanto que contribuía a legitimar el modelo capitalista de producción al intentar paliar los efectos negativos del mercado; económicas, en cuanto se constituía en un elemento central del proceso de acumulación, al reactivar la economía por medio del estímulo a la demanda, creando y manteniendo fuentes de trabajo, intentando alcanzar el pleno empleo.[17] La noción de los derechos sociales se expandió de manera paralela a la difusión del pensamiento keynesiano y al resto que representaba el socialismo como alternativa para las sociedades del momento. En ese tiempo la idea de estabilización no estaba referida al sistema de precios o a los equilibrios macroeconómicos, sino fundamentalmente al mantenimiento de un proceso sostenido de acumulación de capital. Keynes mismo se encargó de aclarar cuáles eran sus preocupaciones:

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

> "la extensión de las funciones del gobierno implícitas en la tarea de ajustar las propensiones a consumir de unos y otros e introducir la inversión, han de parecer, para un publicista del siglo XIX o a un hombre del mundo financiero norteamericano de nuestros días, terribles invasiones sobre el individualismo. Por el contrario, las defiendo por ser el único medio práctico de evitar la destrucción de las formas económicas existentes, así como por ser las condiciones de un funcionamiento exitoso de la iniciativa individual".[18]

[17] Véanse los trabajos de Andersen Esping Gosta, **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, New Jersey, Princeton University Press, 1990 y Rafael Muñoz de Bustillo (comp.), **Crisis y futuro del Estado de bienestar**, Madrid, Alianza Editorial, 1989.

[18] John Keynes, **The General Theory of Employment, Interest and Money**, New York, Harcourt, Brace & Co., 1956, p. 380.

Las instituciones del Estado Benefactor se erigieron y difundieron sustentadas en un determinado nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y sobre un escenario político donde las relaciones de poder amenazaban la integridad del sistema social vigente. "La variante Estado de Bienestar fue una alternativa para resolver el conflicto entre democracia y capitalismo sin suprimir las bases fundamentales de ambos principios de organización social".[19] De hecho el Estado de Bienestar se consolidó paulatinamente y

> "fue universalizando cada vez más su alcance, para lo que desmercantilizó diversas actividades. Al mismo tiempo, en la medida en que su expansión fue paralela a la consolidación del sistema democrático-partidario de participación política, ambos procesos se estimularon mutuamente. El conflicto social pudo ser controlado a partir de un consenso básico entre el capital y los trabajadores, que aseguraba beneficios para las dos partes a través de la acción mediadora del Estado".[20]

El Estado Benefactor se constituyó en el eje de los diferentes programas políticos. Los conservadores y socialdemócratas desplazaron sus divergencias a la discusión sobre la extensión y ritmo de desarrollo. En muchos países, especialmente en Europa, la participación estatal se daba como un hecho, y los desacuerdos giraban en torno a su naturaleza y magnitud. El lograr hacer coincidentes las recomendaciones keynesianas y el auge que tomó el Estado a raíz de la Segunda Guerra Mundial,

> "dio lugar a una expansión estatal sin precedentes en dos órdenes

[19] Alberto C. Barbeito, Rubén M. Lo Vuolo, **La modernización excluyente: transformación económica y Estado de bienestar en Argentina,** Argentina, UNICEF, CIEPP, Losada, 1992. p. 111.

[20] Alberto Minujin-Estela Consentino, "Crisis y futuro del Estado de bienestar: aportes a un debate". **Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo**, Alberto Minujin (editor), Buenos Aires, 1993, pp. 234-240.

> diversos: el de la gestión pública de la economía y el de la redistribución de la renta a través de un plan general y complejo de transferencias de capital. Esta expansión explica el crecimiento en espiral del gasto público en todas las sociedades industriales avanzadas desde los años sesenta".[21]

Ludolfo Paramio analiza la manera en la que los Estados que establecieron acuerdos y ofrecían respuestas para la crisis económica -que pegó en el centro del sistema capitalista- alcanzaron una legitimidad que les permitió gobernar durante casi medio siglo; los identifica como: gobiernos legitimados por su gestión de la crisis.[22]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Sin embargo, estos acuerdos esenciales llegaron en algunos casos a materializarse en lo que podría identificarse como los extremos del péndulo: en el extremo derecho, el fascismo suprimió la democracia para preservar el capitalismo; en el izquierdo, el ideal socialista que pretendía suprimir el capitalismo para construir la democracia de masas, derivando en el comunismo que acabó con ambos principios de organización al crear un nuevo escenario de contradicciones al interior de sí mismo.[23] "Existían ciertamente disidentes que afirmaban que el Estado Benefactor era adverso al crecimiento económico, pero éstos eran una minoría".[24]

---

[21] Ramón Cotarello, **Del estado de bienestar al estado de malestar**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2a- edición, 1990. p. 98. (El gasto público alcanzó a ser del orden de 38.8% del PIB en 1973 para los países de la OCDE en Europa y del 50.7% en 1982).

[22] Ludolfo Paramio, **Tras el diluvio: la izquierda ante el fin de siglo**, España, Siglo XXI Editores, 1988, pp, 116-120.

[23] Barbeito y Lu Vuolo, **op. cit.,** pp. 111-112.

[24] Bernardo Kliksberg, **Pobreza, un tema impostergable**, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 206-207.

El Estado Benefactor que se desarrolló en la Europa de la posguerra con las diferencias existentes entre países, fue una combinación entre welfare state y economía mixta. Es decir,

> "por un lado prestaciones públicas, en especial en el campo de la sanidad, la educación y la creación de viviendas subvencionadas, más redistribución de la riqueza mediante impuestos de signo progresivo. Y por el otro, la coexistencia de empresas públicas y privadas".[25]

La mayoría de los estados nacionales aceptaron el principio de que el Estado tenía la responsabilidad de intervenir para promover el bienestar de sus ciudadanos. "Los servicios sociales gubernamentales tenían amplio apoyo no solamente entre la gente corriente que recibía sus beneficios, sino también de dirigentes políticos, funcionarios públicos e intelectuales".[26] Pero los programas estatales de asistencia empezaron a experimentar dificultades durante la década de los setenta. La crisis de la energía, la inflación y la recesión debilitaron economías que habían sido pujantes y esto repercutió de manera negativa en los programas sociales. Esta situación estuvo acompañada del desarrollo de un nuevo paradigma que tuvo como origen la escuela de economía en la Universidad de Chicago: el llamado, neoliberalismo. En varios países europeos la ampliación de la actividad del Estado de Bienestar provocó serios problemas de inflación, crisis fiscal y déficits presupuestarios que pusieron en cuestionamiento dicho modelo de Estado y le impidieron seguir

[25] L. Paramio, **op. cit.,** p. 126.

[26] **Ibid.,** p. 207.

conservando legitimidad y consenso.[27]

Los críticos de la participación del Estado empezaron a atraer atención, y sus enfoques se acogieron con entusiasmo creciente en círculos intelectuales y políticos.[28] Las opiniones negativas giraron también en torno al incremento de la burocracia que el Estado Benefactor había auspiciado, con sus correspondientes problemas de ineficiencia y corrupción, lo cual se convirtió en una presión adicional. El Estado tuvo que suplir necesidades que estaban fuera de su alcance además de encontrarse sobrecargado con demandas que le resultaba imposible satisfacer.[29]

BIBLIOTECA VIRTUAL

De ahí que de cara a escenarios en los que los recursos se reducen drásticamente, los estados se empiezan a ver obligados a tomar decisiones para establecer alguna prioridad sobre la organización de esfuerzos en materia de política social. Sin embargo, no existe una explicación única que permita relacionar cómo se tomaron y se toman esas decisiones en cada país con una teoría acerca del Estado de Bienestar en general.

> "La dificultad para establecer esa relación tiene que ver con la imposibilidad de reconciliar dos mandatos en competencia: el de la necesidad de legitimación del régimen político, en función de la respuesta del Estado a las expectativas de los ciudadanos en términos

[27] Markus M. L. Crepaz, "Corporativism in Decline?, an Empirical Analysis of the Impact of Corporativism on Macroeconomic Perfomance and Industrial Disputes in 18 Industrialized Democracies", **Comparative Political Studies**, v. 25 (2), 1992, pp. 139-168.

[28] **Ibid.,** p. 208.

[29] Josep Picó. **Teorías sobre el Estado del Bienestar**, España, Siglo XXI Editores, 1990, p. 10.

> de beneficio social. Y el de acumulación, a partir del balance que hace el propio Estado en esfuerzos de redistribución, contra la expectativa de que usará su autoridad para proveer adecuados incentivos y contribuir a agregar capacidad productiva".[30]

De ahí que se pueda afirmar que no existe un único modelo de Estado de Bienestar que trascienda al tiempo y al espacio, así como no existe una única expresión de las contradicciones que se fueron engendrando en su seno.[31] Entonces, la 'cuestión social' también se modifica junto con la sociedad, se transforma con los cambios que registran las fuerzas productivas y en las relaciones de poder y autonomía que surgen entre los intereses contrapuestos. La propia definición de bienestar se convierte en un proceso permanente de construcción social.[32]

Aunque tampoco existe una sola explicación compartida por todos los países para definir qué programas sociales poner en marcha o a qué campo social atender primero, sí aparecen criterios diferentes a partir de los que se establecen las decisiones y prioridades. En los estudios comparativos que se han hecho hasta la fecha para analizar esos criterios, las constantes parecen ser el empleo como variable dependiente y el desarrollo económico y demográfico como independientes. En estos análisis también se observa que los factores políticos siempre tienen un papel secundario en la explicación del carácter de las políticas sociales del Estado

[30] Sara A. Rosenberry, "Social Insurance, Distributive Criteria and the Welfare Backlash: a Comparative Analysis", **British Journal of Political Science**, vol. 12, part 1, January, 1982, p.423.

[31] Berbeito y Lo Vuolo, **op. cit.,** p. 112.

[32] **Ibid.,** p. 112.

Benefactor.[33]

Los cuestionamientos al modelo de Estado Benefactor

En los años setenta se hace un esfuerzo por igualar los niveles extremos de la renta, estimulándose la demanda. Este propósito se convirtió en un objetivo social prioritario que al no verse satisfecho puso en cuestionamiento los fundamentos del modelo de Estado que -mediante programas sociales amplios e intensos- había generado la expectativa de lograrlo, con lo que se presentaron, incluso, síntomas de una crisis de legitimidad de los sistemas políticos. De los setenta a los ochenta se pasa de hablar de protección y crecimiento de la demanda, a reactivación del mercado, flexibilidad, privatización; en una palabra, reducción del Estado de Bienestar y de su responsabilidad social.

> "La gestión pública de la economía se revela incapaz frente a las posibilidades de la gestión privada, El costo asistencial, en cuanto significa una distribución al margen del mercado ya no se considera un elemento de estabilidad, sino de distorsión, no sólo en el orden económico, sino incluso en el político".[34]

El punto de arranque de la crítica al Estado de Bienestar se basó en el argumento de que era una estructura fundamentalmente socializadora, que tarde o temprano tendría que entrar en colusión con el dispositivo esencialmente privado y privatizador, como es el mercado.[35] James O'Connors profundiza este argumento al

[33] Rosenberry, **op. cit.,** pp. 423-424.

[34] Rosa Asunción, "La sociedad de la desigualdad", **Pobreza y marginación al debate**, España, Navarra, Ed. Gakoa, 1992, pp. 220-222.

[35] **Ibid.,** pp. 209-210.

describir cómo diferentes formas de gasto social intentan satisfacer a la vez funciones de acumulación y de legitimación. En primer lugar el Estado emprende gastos de capital social para incrementar las tasas de rendimiento. Éstos comprenden la inversión social en proyectos y servicios que aumentan la productividad laboral (por ejemplo, capacitación, energía más barata e infraestructura) y gastos de consumo social que actúan para reducir los costos de reproducción del trabajo (por ejemplo, alojamiento de interés social, subsidios a los alimentos y al transporte público). En segundo lugar, la función legitimadora del Estado se financia con gastos sociales que no son ni siquiera indirectamente productivos, pero sí necesarios para mantener la armonía y el control social (por ejemplo, esquemas para mejorar los asentamientos y regularización de las tierras). El problema surge y se agrava cuando la responsabilidad de estos costos recae cada vez más en el Estado, pero las ganancias que de ella se derivan siguen siendo privadas. Las crisis económicas pero también las políticas y sociales se presentan cuando la tendencia es que el gasto aumente con mayor rapidez que los medios para financiarlo[36].

La crisis del Estado Benefactor se origina en la falta de consenso con respecto al contenido redistributivo de sus políticas y los medios para hacerlo efectivo. Para el caso de sociedades "con débil práctica democrática, esta falta de consenso fortalece el avance de posiciones favorables al abandono de toda política

[36] Citado por Peter Ward, **Políticas de bienestar social en México: 1970-1980**, México, Ed. Nueva Imagen, 1a ed., 1989, p. 18.

distributiva".[37] También la oposición al Estado Benefactor va a generarse en diferentes medios; la derecha radical señalaba que la intervención del Estado socavaba la iniciativa y responsabilidad individuales y debilitaba los fundamentos de la civilización occidental.

> "En diversos países industriales, pero especialmente en Gran Bretaña y en los Estados Unidos, dirigentes conservadores se comprometieron a disminuir la participación benefactora del gobierno, a reducir los impuestos y a promover la iniciativa privada; al alcanzar el gasto niveles sin precedente en materia de asistencia social, aumentó la resistencia pública a la tributación".[38]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Estas tácticas tenían atractivo electoral, lo que repercutió en triunfos para partidos conservadores. Aquéllos que se encontraban en el extremo opuesto del espectro político también alzaron sus voces críticas contra la noción de Estado Benefactor. Afirmaban "que los servicios sociales gubernamentales del Estado no promovían el bienestar, sino que suprimían los instintos revolucionarios del proletariado y aseguraban la reproducción de su fuerza de trabajo".[39] De hecho, en la medida en que los servicios sociales brindados por el Estado fueron puestos en tela de juicio, ganaron mayor popularidad enfoques alternos tales como la participación de la comunidad y la propuesta de responsabilidad de la misma por su propio bienestar.[40]

De esta manera, el Estado de Bienestar no podría resultar el remedio final

[37] Barbeito y Lo Vuolo, **op, cit.,** p. 10.

[38] B. Kliksberg, **Pobreza: un tema impostergable, op. cit.,** p. 209.

[39] **Ibid.,** pp. 207-208.

[40] **Ibid.,** p. 208.

para las crisis cíclicas y estructurales del sistema capitalista. Los críticos de este modelo de Estado, identificados de manera gruesa con la corriente neoliberal, lo situaron de víctima a culpable, acusándolo de ser responsable de los males económicos y sociales por los que atravesaban las sociedades contemporáneas. Su crítica establecía que el Estado de Bienestar había logrado extenderse a casi todos los espacios rentables, con la consecuente exclusión de la actividad privada, la reducción de márgenes de beneficios de las empresas y el crecimiento desmesurado de los aparatos burocráticos.[41] Estos cuestionamientos se han esgrimido también desde diferentes perspectivas teóricas; existe una corriente de opinión que considera el laissez faire como un recurso para lograr mayor eficacia y prosperidad, al permitir la extensión de las fuerzas de la propiedad y del mercado. Otro grupo de analistas, preocupado por la conservación de valores y procesos de cohesión social, promueve el traslado de funciones del Estado a formas y arenas no políticas, pero tampoco de mercado y gestión. La tercera considera el retiro estratégico del Estado de diversas funciones económicas y sociales, como una forma de evitar la expansión de demandas que se vuelven inmanejables, logrando con esto fortalecer la gobernabilidad.[42]

Cuando tuvo vigencia el esquema basado en un Estado Benefactor o Asistencial, en los tiempos en los que el modelo de modernización de la segunda posguerra era todavía dinámico, las políticas sociales constituían sólo acción estatal.

[41] **Ibid.,** p. 209.

[42] Paul Starr,"El significado de la privatización" en Sheila B. Kameran y Alfred J. Kahn (comp), **La privatización y el Estado benefactor**, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 27-64.

Si bien se percibía la creciente complejidad de la sociedad, también se le imaginaba en una condición pasiva donde la solución de las cuestiones sociales era un hecho fundamentalmente técnico, por lo que la iniciativa y la acción quedaban circunscritas a los funcionarios, presumiblemente los únicos capaces de manejar las propuestas y las variables económicas; de ahí el carácter asistencialista y paternalista que ha caracterizado a esas políticas.[43]

En Europa, los cuestionamientos al Estado Benefactor se han movido por dos tipos de razonamiento; el primero de carácter más interno basado en el desgaste del modelo económico sobre el que se sostuvo este tipo de estado y el que se ha visto sometido a importantes críticas, pero está lejos de desaparecer. El segundo, asociado a la dinámica externa, en el que el anticomunismo desarrollado en algunos países del continente estuvo en la base de las críticas del Estado Benefactor, pero que se agudizó al entrar a la década de los setenta, cuando la ex Unión Soviética sirvió como un ejemplo de que la acción del Estado destruía en el largo plazo, la vitalidad de la economía, ahogando las iniciativas individuales. El Estado Benefactor en Europa pasa entonces por un proceso en el que se le han hecho ajustes que corresponden a una situación económica en la que los recursos no son tan abundantes, pero muchos de los programas sociales cobijados por el Estado siguen aún vigentes. Por otra parte, los intentos que ha habido para desmantelar programas sociales han tenido que enfrentar una fuerte oposición que se ha visto materializada en movilizaciones sociales de dimensiones muy considerables, que

[43] Tomado de SELA, **Políticas sociales para América Latina..., op. cit.,** p. 3.

han incluso obligado a los gobiernos a reconsiderar sus posiciones respecto a los recortes en materia de gasto y servicios sociales.[44]

La versión latinoamericana del Estado Benefactor

Para los países latinoamericanos la crisis del Estado tiene su origen en los procesos de cambio socio-económico ocurridos en las décadas de los cuarenta y cincuenta. "El Estado latinoamericano es, antes que nada, fruto de la inflexión sufrida por la relación Estado-sociedad en todo el mundo capitalista después de la Gran Depresión de 1929, y de la ampliación de la medicina propuesta por Lord Keynes para salvar la economía del agujero en que la depresión la sumergió".[45] Las propuestas keynesianas que fundamentan la intervención estatal en general, y el proceso al que Latinoamérica acude como base de su modelo de desarrollo, esto es, la sustitución de importaciones, permiten establecer una clara diferencia entre la dirección y las consecuencias del proceso de intervención del Estado Latinoamericano y el Europeo. En América Latina el núcleo de la competencia capitalista se transfirió de la demanda como proponía Keynes e hicieron los países europeos a la oferta, que estuvo en la base de las propuestas de la Comisión

[44] El fracaso de las políticas keynesianas en diversas sociedades industriales avanzadas parecen haber obligado a retomar a políticas monetaristas clásicas. Esta 'claudicación' económica, sin embargo, no ha tenido hasta la fecha, que sepamos, trasunto político: todos los partidos que aplican las medidas monetaristas (conservadores y socialistas, excepto Suecia) las racionalizan sosteniendo que son para preservar el Estado de Bienestar contra el que van dirigidas o bien para recomponer una situación que permita retomar al Estado de Bienestar. Citado por R. Cotarello, **Del estado de bienestar al estado de malestar, op. cit.,** p. 110.

[45] Reynaldo Maia Muñiz, "Reforma del Estado en América Latina, ¿descentralización o decadencia del Estado-Nación?", en **Cambio político y gobernabilidad**, Mauricio Merino, (comp.), México Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, México, 1992, p. 115.

Económica para América Latina (CEPAL). Esto se tradujo en que no se fortaleció la capacidad de producción, sino que para satisfacer los gustos cambiantes de los consumidores, los países se vieron obligados a entrar en una cadena en la que las unidades productivas se fueron estableciendo en diferentes países, en función de las ventajas que ofrecían para la fabricación de productos: capacidades técnicas ligadas a desarrollo tecnológico. Esto situó a los países productores de materias primas en una posición de desventaja respecto a aquellos productores de bienes manufacturados, obligando a los productores de materias primas a entrar en un círculo de dependencia, que fue pasando de ser técnica hasta convertirse en comercial y financiera.

Adicionalmente en Europa la intervención del Estado quedó limitada por el estrecho margen de maniobra que dejó por el embate de intereses fruto de un largo período de sedimentación entre las clases y de construcción de mecanismos institucionales representativos de las mismas. La intervención del Estado en América Latina ocurrió en un contexto de transición de sociedades tradicionales a modernas, lo que impidió esa sedimentación, dando como resultado una desarticulación social que favoreció la 'centralidad' del Estado, lo cual a su vez propició que se autonomizara la economía de la política.[46] El resultado fue que en Europa se consolidaron los modelos de Estado Benefactor en los que se lograron integrar mecanismos de representación y desarrollar un juego democrático-parlamentario. Mientras que en América Latina aparecieron los estados nacionales-

[46] **Ibid.,** pp. 115-116.

populares, la participación se tradujo en movilización-control a través de arreglos corporativos que atentaron contra la representación.[47]

Del mismo modo, los sistemas de políticas públicas construidos en las versiones latinoamericanas del Estado de Bienestar, diluyeron en cierta manera los conflictos propios de la contradicción entre Estado Social de Derecho e integración económica de mercado. Sin embargo, la presencia de los gobiernos autoritarios en casi todos los países de la región latinoamericana han demostrado que la 'estabilidad' se logró mediante un alto costo: suprimir uno de los aspectos de la difícil cohabitación, el ejercicio democrático del poder. Por ello es que si bien se puede afirmar que los conflictos pueden ser esencialmente de la misma naturaleza, las formas en las que se expresan y las opciones para administrarlos en los países subdesarrollados son sustantivamente diferentes de aquellas adoptadas en los países económicamente más avanzados.[48]

En la versión latinoamericana del Estado de Bienestar no aparece un sector de la sociedad -el obrero- como el eje de la lucha por reivindicaciones de clase sino que ésta se inscribe en un pacto corporativo en el que se entra en una lógica centralizada y burocrática como una vía para lograr materializarla. La naturaleza del Estado de Bienestar latinoamericano,

> "no puede ser entendido desde la óptica exclusiva de su capacidad absoluta de proporcionar bienestar para el conjunto de la sociedad, -no

[47] **Ibid.,** p. 118.

[48] Tomado de Barbeito y Lo Vuolo, **op. cit.,** p. 111.

> es un Estado Benefactor en sentido estricto-, ni representa la iniciativa unilateral del Estado o de la clase obrera, para conceder y controlar reivindicaciones, ni éstas son resultado de las conquistas históricas de las luchas obreras".[49]

Lo que sí hizo el Estado latinoamericano fue intervenir en actividades en las que el sector privado no podía hacerlo solo, entre otras razones por el carácter de bien colectivo de ciertos servicios, lo que lo obligó a intervenir en campos vinculados con el proceso de desarrollo económico. Sin embargo su preocupación no estuvo puesta en la distribución de los beneficios de ese desarrollo. De ahí que, las llamadas políticas sociales, no podrían servir para aumentar los niveles de bienestar de la población, sino para ofrecer servicios a cambio de apoyo y sostenimiento de la legitimidad de los sistemas políticos.

Por ello, es que la crisis en los Estados latinoamericanos contempla tanto el aspecto de los medios como el de los fines, porque ambos se condicionaban; esta estrecha relación se desarrolla bajo el esquema del modelo de Estado Interventor, relación que se ajusta cuando se decide el retiro masivo del Estado de las áreas económicas. Desde el momento de la expansión del Estado, a los programas sociales se les vincula dentro de una propuesta macroeconómica, como un mecanismo de contrapeso, tanto desde el punto de vista del gasto como del de su financiamiento. Después, al impulsar los programas de ajuste, el gasto social que se había concebido como 'blando', entra en un proceso de recorte y reducción y sólo quedan vigentes mínimos mecanismos compensadores, como pueden ser en el caso

[49] Rose Spalding "Welfare Policymaking: Theoretical Implications of a Mexican Case Study", **Comparative Politics**, vol. 12, núm. 4, July 1980, pp. 419-438.

mexicano los programas de los que nos ocuparemos en el trabajo de manera detallada, diseñados para atacar problemas de marginación. Se produce, entonces, reducción del presupuesto disponible para sectores sociales, primero en el gasto de inversión y después en el de operación.

Esto da como resultado que los servicios no se expandan por lo menos al ritmo que se debiera para absorber la presión demográfica, produciéndose una inevitable saturación de esos servicios por el exceso de la demanda. El recorte en gasto de operación se tradujo en una falta de insumos básicos y en el sacrificio de tareas de mantenimiento, lo que a la larga se reflejaría en la necesidad de hacer erogaciones más caras. También se presenta una dramática caída de los salarios reales, particularmente en sectores como educación y salud, lo que inevitablemente va a manifestarse en la degradación de la calidad de los servicios. Los recortes presupuestales tienden -además- a ser de contenido altamente regresivo, ya que en primer lugar reducen los servicios que se prestan en los lugares más apartados y en los sectores más pobres y menos organizados.

El desgaste del modelo centralizado de gestión

Además de los problemas referidos, los estados latinoamericanos también padecieron problemas derivados del desgaste del modelo de gestión centralizado. Este desgaste no es necesariamente razón o consecuencia del sufrido por el modelo de desarrollo con un fuerte componente de presencia estatal, sino que puede decirse que excesos del ejercicio centralizado del poder y de la gestión pública se sumaron

a la crisis económica y de legitimidad. Aparecen entonces propuestas que presionan hacia un esquema descentralizado del ejercicio del poder, y más concretamente hacia la descentralización de algunos servicios públicos para aliviar dicha presión y para descargarlos de la sobredemanda de bienes y servicios públicos, la cual estaba poniendo en el límite los márgenes de gobernabilidad. En relación con la propuesta 'descentralizadora', o quizá mejor dicho con las propuestas decentralizadoras, está también ligada la noción de crisis, lo que quiere decir que es una preocupación relativamente reciente y que ha tenido en su desarrollo distintos propósitos; de ahí que hay que ser muy cuidadosos cuando se revisan las decisiones de los Estados centrales de transferir servicios, por ejemplo, de salud y educación a los gobiernos locales.

BIBLIOTECA VIRTUAL

El modelo de gestión pública centralizado resultó, sin duda, funcional al modelo de desarrollo en el que la iniciativa y control del Estado parecieron no estar discutidos. Es a partir del momento en el que este modelo, caracterizado por una presencia estatal casi omnipresente comenzó a presentar muestras de agotamiento, y cuando el gobierno ya no pudo responder con eficacia a la presión que las crecientes demandas ejercieron sobre él, que se acude al expediente de la descentralización, como un medio que en primera instancia permitiría "encontrar nuevas vías de respuesta frente a los reclamos de una sociedad que exigía soluciones a los problemas del desarrollo urbano acelerado y a las crecientes muestras de desigualdad regional".[50] Esta fue una suerte de descentralización controlada desde el

[50] Veáse el trabajo de Mauricio Merino, "Los dilemas de la descentralización en México", 1995, pp.4. (mimeo)

centro. Más tarde la descentralización se concibió no sólo como un mecanismo de control político sino como "una alternativa para paliar los efectos sociales más duros de la crisis".[51] La descentralización ha buscado, entre otras cosas, que las decisiones referidas a la política social puedan ser asumidas por agencias de gobierno local (provincias o estados, departamentos, municipios y hasta por organismos no gubernamentales). Hasta el momento, se puede decir que esos niveles en las decisiones descentralizadoras, han incidido más en su operación que en su diseño. Esto es, se ha dado una suerte de descentralización operativa más que política, avalando la hipótesis de que el objetivo de la descentralización es ante todo alcanzar mayor eficacia en el uso de los recursos escasos, -al que con frecuencia se supedita la efectiva democratización de los programas- y también hacer frente a la necesidad de prestar servicios, dejando también pendiente el problema de la calidad.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Uno de los obstáculos para cumplir cabalmente con este propósito ha sido la debilidad de las instancias locales. En muchos casos además de haberse transferido, por ejemplo, redes de hospitales y puestos de salud completamente deteriorados y con déficits en sus operaciones financieras, habría que considerar adicionalmente que los gobiernos locales carecían de la infraestructura física, institucional e incluso humana para recibir con certidumbre las nuevas responsabilidades que exigía la descentralización.[52] Además, los gobiernos locales normalmente presentaban mayores restricciones fiscales, lo que los obligaba a recibir esos servicios para en el

[51] **Ibid.,** p .4.

[52] **Ibid.,** p. 4.

mejor de los casos seguirlos prestando en un nivel mínimo, tanto en cantidad, pero lo que es aún peor, en calidad.

La acumulación de atribuciones, funciones y recursos -de decisiones para decirlo en una sola palabra- en las instancias centrales, tenía su correlativo, en consecuencia, en la ausencia equivalente en las locales. La necesidad de llenar el vacío institucional obligó a los gobiernos centrales a tratar de hacerlo mediante la expedición de un sinnúmero de normas y reglamentos, con lo que se fortaleció la propuesta centralizadora diseñada desde el centro y sustentada en una legislación de carácter central. Bajo estos supuestos la descentralización se convirtió en un expediente que deja sin contenido el reforzamiento de las instancias locales, para transformarse en la extensión del gobierno central en jurisdicciones locales. Por ello no fue casualidad que los primeros pasos se hayan dado en materias tradicionalmente atendidas por delegaciones de la burocracia central en las circunscripciones territoriales, como son salud y educación.[53]

El Estado central se 'libera' y transfiere un problema, pero no descentraliza un sistema. Estas propuestas descentralizadoras resultaron muy funcionales a los ajustes que se debieron hacer cuando el modelo de Estado Interventor agotó sus posibilidades. Las inercias que generaron esta situación ambigua, -la descentralización centralista,- obligó a que en algunos casos se intentaran profundizar aún más estos esquemas los cuales resultaron también más funcionales

[53] **Ibid.,** p. 5.

cuando se cambió el modelo de desarrollo y se optó por un Estado cuya presencia se ha visto fuertemente limitada.

La privatización aligera la carga de los gobiernos centrales

Como una consecuencia lógica del desdoblamiento del Estado, la intervención en muchas áreas de la vida económica y social de los países latinoamericanos se hizo a través de organismos y empresas públicas. Esta intervención buscó corregir las desviaciones del mercado y, en la tradición keynesiana, reactivar la economía por medio del gasto público deficitario. Este papel adquiere un activismo que rebasaba con mucho los límites que exigía, por ejemplo, la actividad propiamente económica.

> "En México el sector público se expandió rápidamente: en 1970 existían 401 entidades públicas, para 1982, su número aumentó a 1155, aunque muchas de ellas se constituyeron como fideicomisos, por lo que no pueden ser consideradas como empresas productivas".[54]

Esta expansión calificada de desmedida por algunos analistas generó una amplia discusión en la que se juzgó a la empresa pública como esencialmente deficiente en su manejo interno. Eso se debió, en muy buena medida, a que a estas empresas se les exigió cumplir con objetivos no siempre congruentes: obtención de ganancias, redistribución del ingreso, subsidios a sectores privados y regionales, captación de divisas, generación de empleo y hasta contribuir a aumentar la probabilidad de que un partido triunfara en las elecciones.[55]

[54] José Córdova, "El Estado y el mercado", **Nexos**, núm. 158, 1991, p. 43.

[55] Gray Cowan, "Divestment, Privatization and Developmen", **The Washington Quartelry**, Center of International Strategic Studies, Georgetown, 1985, p. 51.

La falta de claridad respecto de lo que se esperaba de las llamadas empresas públicas y las ineficiencias del sector público resultaban coincidentes con el desgaste del modelo de desarrollo cuyo eje fue una fuerte intervención estatal. Por ello es que también en la base de las propuestas que presionaban por un retiro del Estado de algunas de las actividades económicas, aparece el expediente de la privatización. Bajo este gran rubro se incluyeron diversos procesos que en estricto sentido no son necesariamente privatizaciones puesto que este concepto alude a la venta de empresas que pasan de manos del gobierno a manos privadas. Sin embargo, bajo este proceso se incluyeron también organismos o empresas que se liquidaron, fusionaron y hasta transfirieron a gobiernos locales.

BIBLIOTECA VIRTUAL

Respecto del tema de la privatización de los servicios, que resultó una consecuencia natural de los procesos de venta y liquidación de empresas, se puede decir que se ensaya a partir de la puesta en vigor de los programas de ajuste. Conceptualmente "involucra el abandono de la noción de servicio público y su reemplazo por una operación mercantil orientada hacia la ganancia",[56] lo que corresponde en estricto sentido a la lógica neoliberal de contar con estados más pequeños y eficaces, en los que las leyes del mercado sean las que determinen de manera directa, y sin intermediarismos, la oferta y demanda. Esta idea implica que en buena medida se estuviera renunciando al carácter gratuito de los servicios sociales básicos, puesto que además ya no estarían subsidiados, lo que va a excluir a

[56] Carlos M. Vilas, **op. cit.,** p. 12.

importantes sectores sociales de sus beneficios.

Si bien en algunos ejemplos de privatización los servicios conservan su carácter 'público', éste prácticamente se pierde al introducir tarifas sin un correspondiente sistema que asegure la prestación gratuita a los sectores más pobres. Esta tendencia responde a otra más general: la de integrar a los empresarios privados para hacerse cargo de los servicios públicos, con la idea de instaurar la supuesta 'eficiencia de la administración privada' en la administración pública. El énfasis puesto en la privatización de los programas y servicios sociales se inscribe en la tendencia más amplia de privatizar y desregular la economía, "plantea un problema de difícil solución, la compatibilización de los criterios de rentabilidad comercial que orientan a las empresas que quedan a cargo de las prestaciones, con los criterios de equidad que supone el diseño de los programas y servicios".[57]

Esta inclinación hacia la privatización de servicios públicos ha provocado que ministerios o secretarías encargados de los servicios sociales de más amplia cobertura se estén quedando sólo con la responsabilidad administrativa de las erogaciones de gasto corriente. Esto es, más del 90% de su presupuesto se canaliza hacia salarios, lo que los reduce a convertirse en una especie de 'gestores' ante las secretarías de hacienda o economía de los fondos que se negocian entre los desmantelados sindicatos y los grupos corporativos que aún sobreviven. Estas unidades administrativas centrales no tienen recursos para transferirlos a los niveles locales, por lo que su función ministerial pierde contenido y las imposibilita para

[57] Carlos M. Vilas, **op. cit.,** p. 28.

fijar la orientación de programas amplios e inclusivos. Los ministerios sociales han resultado en unidades administrativas sin políticas y sin posibilidades de ponerlas en marcha. También, como resultado de la degradación institucional a la que se han visto sometidos han ido perdiendo la capacidad para administrar una realidad más fragmentada y por lo tanto más compleja. Es en este escenario de vacío institucional en el que han surgido y proliferado organizaciones no gubernamentales comprometidas con la política social.[58]

La crisis y la crítica al Estado de Bienestar en Latinoamérica

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

En el debate actual sobre los tradicionales arreglos institucionales de las políticas sociales, subyace el cuestionamiento de las pretensiones de los fines últimos de la política social.

> "La matriz política y económica que permeó la maduración de los Estados en la región latinoamericana no se explica por la cohabitación de partidos políticos competitivos y políticas económicas keynesianas al estilo de la socialdemocracia europea, ni tampoco como un juego de presión de fuerzas sociales organizadas alrededor de reivindicaciones de clase. Más bien aparece como una compleja telaraña donde se fueron agregando en forma anárquica las negociaciones entre el poder político y los diferentes grupos corporativos. La ausencia de prácticas democráticas permitió que la legitimidad del poder se construyera como un juego donde corporativismo y poder político intercambiaban prebendas y reaseguraban el control social."[59]

[58] Parte de estas ideas la tomé del trabajo de Eduardo S. Bustelo, "La producción del Estado de malestar: ajuste y política social en América Latina", **Cuesta abajo: los nuevos pobres; efectos de la crisis en la sociedad argentina**, Buenos Aires, UNICEF-Losada, 1993, pp. 220-227.

[59] **Ibid.,** p. 118.

Esta situación favoreció una visión particular del Estado al concebírsele como un instrumento en el que de manera natural se depositaban las demandas de la sociedad, resultando, además, el supuesto poseedor de ilimitados recursos. En estos términos, el orden social se construyó a partir de un discurso donde todos los intereses parecían legítimos, pero la posibilidad de hacerlos efectivos no dependía de una norma de derecho del poder regulador, sino de la mayor o menor capacidad de acceso a los círculos del poder político.[60]

El punto de quiebre de este esquema comienza a partir del reconocimiento del fracaso de los instrumentos redistributivos incluidos en el Estado Benefactor y ensayados bajo la modalidad de un Estado intervencionista en los años setenta en América Latina y en México. Sin embargo, un Estado Interventor fuerte resultó en uno omnipresente, el cual fortaleció aún más su papel tradicionalmente importante en las sociedades latinoamericanas, con lo que la separación entre el Estado y la sociedad se hizo aún más patente.[61] Algunos analistas consideran a este protagonismo como una de las fuentes de conflicto entre el Estado y la sociedad.[62] Cada vez se evidenciaba más la brecha entre la sociedad y la política, entre las

[60] **Ibid.,** pp. 118-119.

[61] Para una explicación más amplia de este punto, véase el trabajo de Marcelo Cavarozzi, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 74, octubre-diciembre 1991, pp. 85-112.

[62] Peter Ward, **op. cit.,** p. 15.

demandas sociales y la toma de decisiones para resolverlas. Se imponía una racionalidad técnico-económica y burocrática del Estado, en detrimento de su racionalidad política. Ya desde los años setenta esa situación fue presionando a la misma sociedad a empezar a desarrollar formas autónomas de solución a sus problemas.[63] Este modelo de Estado -vigente hasta que la crisis se agudiza de manera dramática a principios de la década de los ochenta- dejó profundas huellas que se hicieron más patentes en los graves déficits en el área de beneficios sociales.

Se puso en evidencia una incompatibilidad entre las pretensiones del principio de organización de sus instituciones y su efectivo funcionamiento. Bajo el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, estas instituciones resultaron ineficientes frente al claro desajuste en cuanto a racionalidad económica se refiere: la presión por expandir el gasto público no se acompañó de una política paralela de captación de recursos para financiarlo. De ahí que se pueda afirmar que en América Latina no hubo una experiencia exitosa en materia de planificación del desarrollo; un Estado con esas características pudo generar más fallas y conflictos de los que era capaz de enfrentar y resolver; sin embargo, esta situación no se traduce en el hecho de que los conflictos puedan dejar de existir por el simple hecho de reducir al Estado.

Frente al fracaso de este modelo se pusieron en marcha programas de estabilización económica y de ajuste estructural auspiciados e impulsados por los organismos internacionales de financiamiento, principalmente el Banco Mundial y el

[63] **Ibid.,** pp. 4-5.

Fondo Monetario Internacional. Estos programas impuestos a los países deudores que requerían de ampliación de créditos incluyeron la necesidad de la estabilización a través de políticas fiscales y monetarias ortodoxas, la apertura de la economía a la competencia internacional y la reducción del Estado a una expresión mínima para, por el contrario, expandir el papel del mercado a su máxima expresión.[64] "La imposición de requisitos de condicionalidad por parte del Fondo Monetario Internacional y de otros organismos internacionales de financiación, aseguraron la puesta en marcha de las ideas de la llamada Nueva Derecha, particularmente en países en desarrollo. En algunos como Chile, dichas ideas fueron introducidas por el sector militar, a través de medidas coercitivas".[65] La aceptación generalizada de estos programas tuvo como justificación el hecho de que constituían una respuesta a la crisis de la deuda de los ochenta y a la consecuente recesión económica que conocieron la mayor parte de los países de la región.

El que la crisis haya resultado tan larga, el que las políticas públicas -particularmente las llamadas sociales- no hayan estado diseñadas bajo una concepción apropiada y de largo plazo, además de haber puesto en marcha sucesivos ajustes para intentar eliminar déficits fiscales y lograr mejores índices de crecimiento, resultaron en una extensión del desempleo y la pobreza. Los programas de ajuste,

[64] Alan Angell y Carol Graham, "Can Social Sector Reform Make Adjustment Sustainable And Equitable?. Lessons from Chile and Venezuela", **Journal of Latin America Studies**, vol.27, 1995, p.191.

[65] **Ibid.,** p. 208.

> "lejos de reencauzar los sistemas económicos en Latinoamérica en un sentido progresivo, potenciaron los problemas del subdesarrollo, creando nuevas y mayores restricciones al crecimiento, ampliando las condiciones de inestabilidad económica y destruyendo procesos maduros en los sistemas productivos..."[66]

Los servicios de beneficio social, generalmente escasos e inadecuados antes de la crisis, se deterioraron aún más al convertirlos en fondos que fueron recortados durante el ajuste, con la justificación de tener que hacer un uso más racional de los recursos escasos. "La inequidad era una característica distintiva de los países latinoamericanos antes de la crisis de la deuda".[67] Es la única región en el mundo en la que la distribución del ingreso que llegaba al sector de los más pobres (20% de la población) declinó de manera consistente entre 1950 y el final de la década de los setenta. Aún más, el porcentaje de ingresos que recibió a finales de la década de los setenta -ese 20%- fue más bajo en Latinoamérica que en cualquier otra parte del mundo en vías de desarrollo.[68] Hoy día, el problema que enfrentan esas sociedades es que los gobiernos cayeron en la tentación de usar la política macroeconómica y los programas de ajuste, en muchos casos iniciados tardíamente, para buscar salidas coyunturales para los problemas sociales.

De ahí que fuera inaceptable que la propuesta de políticas 'compensatorias' para esa grave situación englobadas en las de ajuste, se entendiera como una suerte

[66] Barbeito y Lo Vuolo, **op. cit.,** p. 142.

[67] Angel y Graham, **op. cit.,** p. 191.

[68] Banco Mundial, **Latin America and the Caribbean: a Decade After the Debt Crisis**. Washington, D.C., 1993, P. 118.

de mecanismo automático que haría que los procesos de modernización económica generarían sucesivas modernizaciones en el resto de la estructura, trayendo consigo además la solución para los graves problemas que las sociedades enfrentaban. En ciertas formulaciones extremas se reconoció incluso como inevitable cierto deterioro de las condiciones sociales, el cual se superaría cuando los ajustes estructurales empezaran a dar sus frutos; dicho de otra manera, una vez que las fuerzas del mercado actuaran libremente, desaparecerían los problemas de carácter social.[69]

De ahí que bajo estos supuestos,

> "(la política social) haya sido concebida como algo transicional; se considera, entonces, que después de un lapso inicial el ajuste económico producirá crecimiento sin inflación y generará empleos en el sector moderno de la economía, subiendo los ingresos y haciendo innecesario mantener indefinidamente los programas sociales".[70]

La pregunta que formulan algunos analistas es en el sentido de qué variante novedosa en el modelo propuesto por los llamados neoliberales puede considerarse como respuesta alternativa a la contradicción entre acumulación y reparto equitativo de los beneficios del desarrollo económico, que bajo los supuestos del Estado Benefactor no se logró resolver. Cuando se observa el sentido destructivo y regresivo de los procesos económicos desatados en los últimos años, resulta optimista y casi pretencioso que el 'nuevo' modelo sí logrará superar ese

[69] SELA, "Políticas sociales para América Latina...", **op. cit.,** 2.

[70] Teresa Albañez Barnola "Towards a Social Agenda", citado por Carlos M. Vilas **op. cit.,** p. 10 (el paréntesis es mio).

desequilibrio.[71]

La nueva dinámica de las fuerzas productivas y los cambios culturales y hasta ideológicos que la globalización ha impuesto a los países de la región, no se acompañó de transformaciones en las instituciones públicas. Por lo tanto, "los rendimientos del sistema de políticas públicas en general, y de las políticas sociales (servicios sociales) en particular, se fueron degradando hasta volverse contradictorios con los propios objetivos que justificaron su existencia".[72] Una de las cuestiones que debe estar presente en el propósito de superar la crisis es la de recuperar y fortalecer un sistema institucional al que se le reconozca como medio para hacer llegar beneficios sociales a la población, y no como intermediario de los intercambios políticos entre estos beneficios otorgados selectivamente a cambio de apoyo.

Las instituciones públicas se enfrentan a un esquema de mayor complejidad, diferente al de épocas pasadas; ya no se privilegia el acumular capital en una sola arca, existe mayor flexibilidad en la organización de la producción, se han reducido de manera importante las barreras proteccionistas nacionales para aprovechar escalas de mercado, lo que sin duda debilita al Estado como agente económico. Es ello que algunos analistas latinoamericanos sostienen que la raíz política de la crisis de la versión latinoamericana del Estado de Bienestar no parece provenir de su ineficiencia para cubrir el universo poblacional con prestaciones inequitativas y

[71] Barbeito y Lo Vuolo, **op. cit.,** p. 121.

[72] E. S. Bustelo, **op. cit.,** p. 152. (el paréntesis es mío).

básicas. Más que una preocupación por los excluidos, la crisis emerge de la insatisfacción de los sectores incluidos, al ya no poder sostener el esquema de beneficios diferenciados desarrollado a partir del estado omnipresente, que "coopta" en su estrategia corporativa a los grupos potencialmente más interesantes como reserva de capital "político". Incluso estos mismos analistas hacen el siguiente cuestionamiento: "si las instituciones del Estado de Bienestar sólo pueden funcionar positivamente en el auge económico, ¿en qué racionalidad sustenta éste su pretensión de prevenir y reparar las contingencias sociales de la sociedad moderna?"[73]

En el siguiente cuadro se incluyen los indicadores económicos de 1981 a 1991 con objeto de presentar los números que en términos generales permiten señalar que hubo un descenso en rubros como salarios reales y consumo. El PIB per capita más bajo fue el de 1986, dato que refleja la gravedad de la crisis que presentaba la economía mexicana. Asimismo, el consumo más bajo era el de 1983 a pesar de que para ese año la economía parecía sostener rendimientos positivos por los descubrimientos de yacimientos de petróleo.

[73] Barbeito y Lo Vuolo, **op. cit.,** pp. 10-20.

Cuadro 2

Principales indicadores económicos, 1981-1991

(Cambio porcentual anual, a menos que se especifique otra cosa)

Concepto	198	198	198	198	198	198	198	198	198	1990	1991	1983-88	1983-8	1986-87	1988-90
Producto e ingreso															
Producto interno bruto [b]	8	-0	-4	3	2	-3	1	1	3	4	3	0	0	-1	3
PIB per cápita [b, c]	5	-3	-6	1	0	-5	-0	-0	1	2	1	-1	-1	-2	1
Ingreso disponible per cápita [b, d, e]	3	-5	-14	-1	1	-15	5	-5	7	6	n.d.	-5	-4	-5	2
Inflación															
Precios al consumidor [e] Promedio anual	27	58	101	65	57	86	131	114	20	26	22	92	75	109	53
Diciembre a diciembre	28	98	80	59	63	105	159	51	19	29	18	86	67	132	33
Demanda privada															
Inversión [f]	13	-17	-24	9	12	-10	6	10	9	13	14	-0	-2	-2	11
Consumo [g]	7	-2	-5	3	3	-2	-0	1	6	5	5	0	0	-1	4
Salarios reales															
Salarios cotizados por la encuesta industrial [h]	5	0	-24	-6	1	-6	-6	-0	8	n. d.	n. d.	-7	-10	-6	n.d.
Salario mínimo [f]	1	-0	-21	-9	-1	-10	-6	-12	-6	-9	-4	-10	-11	-8	-9
Remuneración media en el sector manufacturero [e j]	3	0	-22	-7	-2	-5	-1	-1	9	2	4	-7	-11	-3	3

n. d. No disponible
a Cifras preliminares
b Para 1980-1984, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986, t, 1: Resumen general, México, 1988, cuadro 91, p, 194. Para 1985, INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, 1985-1988 t. 1: Resumen general, México, 1990, cuadro 79, p. 118. Para 1986-1987, INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, 1986-1989, t. 3: Cuenta de producción, México, 1991. Para 1988-1989, cifras revisadas del INEGI, documento inédito. Para 1990-1991, Banco de México, Informe anual, 1991, p. 2.
c La población total por año se calculó con base en las tasas de crecimiento publicadas en Manuel Ordorica, "Las cifras preliminares del censo", Demos: Carta demográfica sobre México, 1990, pp. 4-6. Ordorica presenta las tasas de crecimiento anual para el decenio 1980-1990, y cita la cifra preliminar del undécimo censo de población para la población total en 1990, estimada en 81. 1 millones de habitantes.
d Cifras a pesos corrientes para 1980-1984, INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986, cuadro 2, p.28; para 1985, INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, 1985-1988, cuadro 2, p. 27; para 1986-1989, INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, 1986-1989. Las cifras reales se obtienen usando como deflactor el índice de precios al consumidor (1980=100) del Banco de México, The Mexican Economy, 1991, México, 1991, cuadro 28, p. 204.
e Banco de México, Indicadores económicos, Resumen, México, febrero 1992
f Para 1981-1984, Banco de México, citado en Nora Lustig y Jaime Ros, México, cuadro 2, p. 66. para 1985-1990, Banco de México, The Mexican Economy, 1991, cuadro 4, p. 178. Para 1991, Banco de México, Informe anual, 1991, p. 2. Para 1989-1991 las cifras son preliminares.
g Para 1980-1984, INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986, pp, 118, 120, 123, 126, 129. Para 1985-1987, INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México 1985-1988, pp. 80, 83, 86, 89. Para 1988-1991, Macro Asesoría Económica, Macro perspectivas, julio-septiembre de 1992, cuadro V. I, p.22.
h Compendio de indicadores de empleo y salarios, México, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, 1991.
i Para 1980-1986, Salarios compendio estadístico, México, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, diciembre de 1986, cuadro 5ª, pp. 25-27. Para 1987-1990, Banco de México, Informe anual, p. 119 (1987), p. 136 (1988), p. 138 (1989) , p. 139 (1990).
Para 1991 GEA Laboral, México, 20 de enero de 1992, p. 27.
j Para 1981-1990, cifras nominales, Banco de México, Indicadores económicos, febrero de 1992, cuadro III-25, p. III-39. Para 1991 Macro Asesoría Económica, Macro perspectivas, abril-junio de 1992, año 5, p. 26.

De igual manera, la inversión pública se vino abajo; la privada productiva decreció y la que hubo se canalizó hacia inversiones especulativas.

> "La sostenida caída del producto modificó los puntos de equilibrio donde la oferta maximiza su tasa de ganancia, generando así estrangulamientos ante mínimos movimientos de la demanda, con el consiguiente impacto inflacionario. La inversión pública se desmoronó, deteriorando la infraestructura básica y abandonando la pretensión de estabilizar el ciclo económico. La inversión privada acompañó la caída de la pública, pero en este caso no fue por falta de recursos, sino porque los mismos se reciclaron, en gran medida, hacia la captación de rentas improductivas.[74]

Una de las consecuencias de este proceso fue la acumulación de riqueza en manos de pocos grupos económicos. Esto les favoreció para consolidar su poder de veto sobre políticas públicas y se colocaron en inmejorable posición para apropiarse del desvalorizado patrimonio público, imponiendo exigencias de rentabilidad excepcionales y con pocos o nulos compromisos de productividad e inversión.[75] En la medida en la que fue cayendo la remuneración al trabajo, se acentuó la regresividad en la distribución del ingreso, lo que provocó su caída global pero el aumento del de los sectores que ganaban más. El ahorro forzoso al que se vio sometida la fuerza de trabajo no repercutió en mayor inversión, sino en fuga de capitales, concentración de la riqueza y consumo improductivo.[76] De hecho se puede decir que el escenario social posterior a la crisis es devastador, la población

[74] **Ibid.,** p. 150.

[75] **Ibid.,** pp. 150-151.

[76] **Ibid.,** p. 150.

en condiciones de pobreza creció al doble del ritmo que la población total de América Latina (44% y 22% respectivamente), poniendo de relieve un proceso de producción de pobres que no obedece a causas demográficas, sino estructurales y de política económica.[77]

Frente a este agravamiento de la crisis, el sistema se vio forzado a un proceso aún más drástico de reducción del margen de acción estatal. Al adoptarse un enfoque más tecnocrático para la solución de los problemas, las prácticas paternalistas y clientelistas perdían vigencia. Por otro lado, el llamado esquema neoliberal también puso énfasis en la participación de los 'usuarios'. Se asume que el involucramiento de la población en los proyectos ofrece más perspectivas de éxito que un diseño vertical y centralista. Sin embargo, esta participación tiene lugar en la operación de los programas, abonando en la idea de que este llamado a la participación no tiene su correspondiente con un afán democratizador, sino con otros considerandos, como puede ser, la necesidad de reducir los costos de operación mediante el uso de mano de obra gratuita[78] o el establecimiento de nuevas redes de "clientelas" de signo neocorporativo,

Los antagonistas de la participación estatal se fueron convirtiendo en los defensores de la participación de la sociedad. Esta última participación se sustentó en diversos argumentos resumidos por Bernardo Kliksberg; primero, se afirmaba

[77] Carlos M. Vilas, **op. cit.,** p. 11.

[78] **Ibid.,** p. 29.

que los servicios estatales eran insuficientes, costosos, burocráticos y organizados de manera deficiente. Esta creencia también ha sido evocada por la derecha radical para justificar sus esfuerzos por reducir la participación gubernamental en la prestación de asistencia social y reemplazar los servicios estatales por los provenientes del mercado y de organizaciones voluntarias. Segundo, quienes proponían la participación de la comunidad, creían que la gente local podía gerenciar los servicios sociales con mayor eficiencia. Tercero, el paternalismo con el que se caracterizaba la prestación de bienes y servicios a la comunidad por parte del Estado; esto es, se esgrimía la creencia de que los servicios estatales promovían sólo un enfoque para el desarrollo 'de arriba hacia abajo', en el que se trataba a la población local como beneficiaria pasiva de los servicios, sin involucrarla en el proceso de toma de decisiones. Cuarto, la participación estatal generaba tendencias opresoras, se suponía siempre a los gobiernos incapaces de realizar acciones positivas y que invariablemente funcionaban para controlar, manipular y subvertir los intereses de la gente.[79]

Sin embargo, lo que en realidad sucede en la región latinoamericana es que los gobiernos acuden tardíamente al expediente de la participación, una vez que el modelo de Estado omnipresente fracasa y que la crisis se agudiza; esto es, cuando se ven rebasados e imposibilitados para seguir respondiendo a las demandas que además crecieron en magnitudes considerables frente al agotamiento de recursos. En algunos países esta participación se auspicia como un ingrediente para fortalecer

[79] B. Kliksberg, **El rediseño del Estado: una perspectiva internacional, op. cit.,** pp. 17-42.

esquemas democráticos; en otros, como una posibilidad adicional para fortalecer a los autoritarios al utilizarla para continuar manipulando y controlando grupos y sectores sociales.

La política social en México

La lógica descrita permeó el proceso de construcción y maduración de lo que debió ser un sistema de políticas sociales en México. A partir de la Revolución, junto al discurso de justicia social, universalista, aparece una realidad fragmentada, corporativista. La demanda social se canaliza de manera paulatina a través de los grupos que van organizándose en estructuras corporativas -lidereados por cúpulas sindicales y empresariales- las cuales se fueron convirtiendo en los únicos interlocutores del poder político. Los programas sociales se diseñaron para favorecer fundamentalmente a esos grupos y a los vinculados con diversas áreas de Estado, al interior de la burocracia o como proveedores de insumos, contratistas de obras y algunos que agruparon a gremios de profesionistas. La expansión de las actividades estatales favoreció la construcción de lealtades en esos grupos organizados y, por ende, la consolidación del poder político.

El interés colectivo no va a expresarse y a canalizarse a partir de la dinámica generada en las instituciones sociales construidas para tal fin, sino que va a encarnarlo el grupo político que sexenalmente llega al poder. La ambigüedad entre la pretensión universalista de las políticas sociales y la práctica particularista acuñada desde el siglo pasado, estuvo en la base de la construcción del sistema de dichas políticas y encontró un terreno favorable en el modelo económico que

prevaleció durante el proceso de sustitución de importaciones. El modelo de desarrollo a partir de las políticas de ajuste, sólo logró incluir programas laterales que tampoco resolvieron los graves desequilibrios sociales.

México, dentro de la parte sustantiva de esta investigación referida a los sexenios analizados (1970-1994), las estrategias diseñadas para combatir la pobreza y lograr una sociedad más justa -englobadas convencionalmente bajo el rubro de política social -han respondido menos a un diseño de largo plazo que efectivamente busque soluciones de fondo, que a modalidades coyunturales imaginadas por los distintos gobiernos. La llamada política social se ha encuadrado dentro de programas de muy corto plazo que han servido más como paliativos que como soluciones y respuestas a presiones específicas económicas y sociales. Su ineficacia se inscribe en el hecho de que con estos programas se buscaron diversos objetivos, además de que su instrumentación se hizo mediante arreglos de organización distintos a las instituciones que tradicionalmente hicieron frente a los compromisos de política social, como si en el supuesto fracaso de éstas se pudiera encontrar la justificación por haber dado resultados tan poco favorables,

También se trató de proyectar la imagen de un Estado dedicado al bienestar de sus grupos económicamente menos afortunados;[80] esta retórica se fue convirtiendo en uno de los principales recursos para fortalecer el ámbito ejecutivo, la institución presidencial y hasta la figura del presidente, dado que los programas

[80] Peter Ward, **op. cit.,** p. 216.

diseñados para resolver problemas sociales resultaron proyectos apoyados por la presidencia y a los que normalmente se les concedió una atención especial. Al buscarse objetivos diversos, como utilizarla como un medio de control político, se limitaron seriamente las posibilidades de contar con un efectivo esquema democrático. De hecho se puede afirmar que

> "el grado en el que el gobierno fomenta las participaciones como requisito para dar servicios, probablemente determina la naturaleza de esa participación. Al respecto México tiene una tradición en fomentar el control político de sus ciudadanos, controlando y estructurando más que ningún otro país de América Latina con excepción de Cuba".[81]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

El resultado ha sido una política social fragmentada en la que probablemente en materia educativa se pueda hablar de un sistema con reglas más universalistas. Sin embargo, la creciente presión de la demanda obligó a la instauración de un servicio en el que se fue tejiendo una maraña normativa que en lugar de facilitar la prestación de la encomienda educativa pública, la complicó. Además de que hubo que aceptar la participación no solo de instituciones privadas -lo que por definición modificaba la intención original- sino también la de un poderoso sindicato que se benefició de los intercambios con los que lo favoreció el gobierno; adicionalmente confundió la defensa de los derechos de sus agremiados con la intromisión en las tareas educativas, lo que a la larga se ha convertido en un importante obstáculo para plantear la necesidad de imprimir calidad en esos servicios.

En el caso de las áreas sociales que definieron su morfología en la década de

[81] **Ibid.,** p. 162.

los cuarenta, el sistema se construyó sobre los principios de la seguridad social, con derechos y obligaciones normados sobre la categoría de trabajador y no sobre la de ciudadano. La política en materia de salud, por ejemplo, se organizó en un sistema cerrado alrededor de los sindicatos, financiada parcialmente por un impuesto al salario. Bajo estos supuestos no estuvo nunca incluido el seguro del desempleo -el cual significó un elemento clave en la construcción del Estado de Bienestar de las democracias europeas-, puesto que en estas sociedades por un lado, la economía funcionaba en niveles cercanos al pleno empleo; y por el otro, en la lógica del modelo corporativo de esas sociedades, los derechos se legitimaban debido a la pertenencia a una corporación desde donde se luchaba por beneficios privilegiados o complementarios, pero para el conjunto.[82]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

En materia de vivienda, el aumento del gasto público se convirtió en el eje de esta política. No existieron ni existen mecanismos que favorezcan la articulación de la demanda; cada grupo presiona para obtener una respuesta favorable. Incluso la burocracia pública opera como un sector que se erige en el defensor de sus propias reivindicaciones, como un representante del interés de ciertos grupos al interior del aparato estatal.

Bajo esta dinámica y frente al enorme reto que significaba introducir cambios en las secretarías encargadas de los aspectos sociales -entre otras razones por lo difícil que resultaba mover el sistema de intercambios establecido de manera

[82] Barbeito y Lo Vuolo, **op, cit,** p. 121.

fundamental con los sindicatos- se acudió al expediente de políticas asistenciales englobadas en programas específicos dirigidos a los grupos no integrados al mercado laboral. Estas políticas aparecen en forma residual y no se otorgan a través de las instituciones que tradicionalmente hicieron frente a los programas incluidos en el rubro de política social.

> "Las funciones y los objetivos que se les atribuyen a las unidades administrativas creadas ad hoc son difusos, los programas son volátiles y vinculados, en gran medida, con estrategias políticas (también) clientelares. Su debilidad es la contracara de su pretensión omnicomprensiva y se canaliza en todo tipo de acciones: la entrega de bienes y servicios de todo tipo, subsidios en dinero, entrenamiento para actividades comunitarias, asistencia a la producción familiar, etc..."[83]

Además; los efectos de esos organismo alternos dificultan y posponen la posibilidad de una auténtica reforma en los ministerios encargados de las políticas sociales.[84] Los arreglos de organización de esos programas también estuvieron imaginados en relación a qué tipo de demandas podrían generar mayores conflictos y, por lo tanto habría que darles salida, no en términos de solución, sino de evitar la movilización y la confrontación. De ahí que con la política social o las políticas

[83] **Ibid.,** p. 121. (el paréntesis es mío)

[84] Este ha sido notablemente el caso en Venezuela, en donde la negligencia en la reforma de los ministerios centrales encargados de programas sociales se ha agravado porque los únicos programas gubernamentales de alivio a la pobreza han sido puestos en marcha por agencias autónomas, contrariamente al caso de Chile, en donde la política social se había caracterizado históricamente por ser relativamente eficiente y de cobertura amplia. Los programas de estabilización puestos en marcha por el gobierno Pinochet, necesitaron de programas llamados de redes de protección, sobre todo los de empleo público. Bajo el gobierno de Aylwin estas medidas compensatorias se integraron a los ministerios de línea y no crearon una burocracia diferente y que entraba en competencia con la tradicional, como sucedió en el caso de Venezuela. Citado por Angell y Graham, **op. cit.,** p. 203.

sociales se intentaron resolver además todo tipo de problemas: desde necesidades básicas, apoyos al pequeño campesino, desarrollo de la agricultura, hasta los inherentes a las actividades económicas.

Adicionalmente, estas estrategias se vieron sistemáticamente obstruidas por una amplia gama de problemas derivados de la situación económica por la que el país ha atravesado y atraviesa. Asimismo, entre otros componentes contaron de manera importante los de impacto internacional: descenso de los precios o pérdida de la demanda de los mercados internacionales para productos mexicanos, las crisis del petróleo, las crisis de la deuda, el estancamiento y el proteccionismo de los países industrializados.

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

Una referencia obligada al analizar los programas en materia de política social son los recursos que el gobierno asigna para esas tareas. Sin embargo, es claro que el gasto social obedece normalmente a las prioridades que el gobierno fija los cuales son inevitablemente coyunturales. Lo que es importante destacar para los propósitos de este trabajo es que esa situación no necesariamente se va a traducir en una concepción integral del modo en el que deben atenderse los derechos sociales, ni en el papel que efectivamente le corresponde jugar al Estado al intervenir como regulador de las desigualdades del mercado. De igual manera tampoco están definidas con claridad las posibilidades de participación de los gobiernos locales, organizaciones y ciudadanos. Esto es, el monto y la asignación de los recursos presupuestales no son todos los insumos de una política pública completa, que es mucho más que una estrategia de gasto y que es justamente a lo que se ha limitado

la que se ha entendido como política social en México.[85]

De ahí que tomando como punto de partida los años setenta, se observa que el sector llamado de fomento social ocupaba un lugar importante en la dotación de recursos presupuestales.[86] Peter Ward en la obra citada,[87] señala que en tiempos del presidente Luis Echeverría, este rubro ocupó el segundo lugar, muy cerca del sector energético, y que habitualmente estuvo un poco adelante del presupuesto combinado para la administración y la defensa. La energía y la administración incluyeron entonces el pago para el servicio de la deuda. "En términos absolutos este sector corriendo en paralelo a la expansión del gasto gubernamental, gozó de un enorme aumento. En términos reales representó una duplicación entre 1970 y 1986".[88]

Se confirma esto puesto que también hacia finales de los sesenta y en los setenta se produjo un desmesurado crecimiento del sector paraestatal, dentro del cual buena parte de las unidades que lo integraban tenían relación con el campo de 'lo social', aunque esto representa un indicador de la confusión que el propio

[85] Agradezco a Mauricio Merino los comentarios que sobre este punto en particular me hizo a la versión de este capítulo que presenté en el Seminario interno del CEI.

[86] Como porcentaje del PIB, el gasto público creció del 26.8% en 1971 al 39.6% en 1976. De este incremento, educación, salud y seguridad social absorbieron el 23% del gasto sectorial durante ese período. En promedio el gasto público en materia de política social durante el gobierno de Echeverría como porcentaje del PIB, fue del 7.8%. Datos incluidos en Guillermo Farfán, "Gasto público y bienestar social en México", **17 ángulos de un sexenio**, Germán Pérez y Samuel León, (coord.), México, Centro de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1987, p. 75.

[87] **Políticas de bienestar social en México: 1970-1989.**

[88] **Ibid.,** p. 27.

gobierno ha tenido en la distinción que debe haber entre políticas de apoyo al desarrollo y las propiamente destinadas al bienestar social. Paralelamente al crecimiento del sector paraestatal, y como una de las consecuencias de la utilidad que los presidentes le concedieron a las políticas 'sociales' en términos mucho más de imagen que institucionales, se creó una serie de unidades con distinta estructura organizativa que actuaban para resolver los problemas a los que los distintos gobiernos les fijaron alguna prioridad, o la más alta prioridad, como ocurrió con la pobreza extrema en el sexenio de Salinas de Gortari.

A pesar de que las cifras confirman que hasta el gobierno de López Portillo, el desarrollo social se consideró un área importante de la política gubernamental en términos de los recursos que le fueron asignados, aunque no de manera tan evidente como en el sexenio anterior,[89] el análisis central de este trabajo considera estos esfuerzos de asignación presupuestal justamente como un indicador de que no se concibieron las decisiones de programas sociales como una política a la que, por añadidura, tampoco se le concedió un rango prioritario. No se diseñó una política de largo plazo que buscara soluciones de fondo, sino que se le fijaron objetivos múltiples que la convirtieron en una cadena de respuestas de coyuntura, con énfasis y diseños de organización distintos, según el criterio prevaleciente en cada gobierno,

[89] Para el período correspondiente al gobierno de López Portillo, el gasto público en relación con el PIB va a mantener su carácter expansionista. A principios del sexenio se tuvieron tasas comparables a las del sexenio Echeverrista, 36.3% en 1977, 37. 1% en 1978 y 38. 1% en 1979. A partir de 1980 va a crecer vertiginosamente hasta alcanzar la cifra record de 58.9% en 1982. El gasto en materia de política social mantiene en promedio un 7.6%, que se registró también en la administración anterior, aunque las asignaciones anuales presentan ya un declive progresivo. Del 22. 1% en 1977 llegó hasta el 13.8% en 1982. Citado por G. Farfán, **op. cit.,** p. 77.

y que han resultado ineficaces para solucionar los problemas y carencias sociales.

Aún cuando el gasto social pudo haber aumentado en términos reales, de 1970 a 1994 los sectores de bienestar y desarrollo social sufrieron una considerable degradación como prioridades.

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

Cuadro 3

GASTO PÚBLICO EN DESARROLLO SOCIAL 1977-1985 (MILLONES DE PESOS)

Años	Indice de precios (1)	Gasto público en desarrollo social (precios corrientes) (2)	Gasto público en desarrollo social (precios constantes)	Tasa de crecimiento respecto al año anterior
1977	120.7	149,271	123,671.1	-
1978	140.3	176,300	125,659.3	1.6%
1979	168.3	228,551	135,779.8	8%
1980	218.5	310,501	142,105.7	4.6%
1981	281.2	457,240	165,603.1	14.4%
1982	559.0	762,728	136,445.1	-16%
1983	1010.7	1,054,136	104,297.6	-23.5%
1984	1609.0	1,750,265	108,779.7	4.3%
1985	2634.8	2,800,506	106,321.4	-2.2%

(1) Fuente: Índice Nacional de Precios al Consumidor.
Banco de México, Informe anual. 1985. México, B.M., 1986, p.
189 (1976=100; 1977=20.7; 1978=16.2; 1979=20; 1980=29.8;
198 1=28.7; 1988=98.8; 1983=80 8; 1984=59.2; 1985=63.7)
(2) Fuente: Miguel de la Madrid, Segundo Informe de Gobierno. 1984. Política Económica. Presidencia de la Republica, 1984, p. 691. Miguel de la Madrid, Cuarto Informe de Gobierno. 1986. Estadístico. Presidencia de la República. 1986, pp. 104-105.

Tal y como lo demuestra el Cuadro 3, el índice de precios y el gasto público en desarrollo social se incrementaron. Sin embargo, la tasa de crecimiento de 1981 contrasta notoriamente con la de los dos años siguientes en los que sufre un importante decremento. Al respecto, puede recordarse lo que se ha mencionado en el trabajo en el sentido de que la pretensión del gobierno de López Portillo era la de "administrar la abundancia", expectativa que se vio frustrada y que corroboran las cifras; no existió un crecimiento que permitiera contar con los esperados excedentes.

Además, como lo constata Ward, el aparente rango de prioridad del gasto social incluso se vio modificado en los últimos años. Los datos indican que el sector fomento social:

> "perdió terreno, en particular a lo largo del gobierno de De la Madrid (1982-1988), aunque el declinar empezó desde el gobierno de su predecesor, López Portillo (1976-1982), como ya quedó apuntado. Durante el sexenio Delamadridista, la cantidad gastada en bienestar social sufrió una erosión del 41% en términos reales, hasta cerca del doble de la cifra de 1970".[90]

El gasto social representaba en 1982 el 17.2% del gasto público total y en 1987 el 9.2%.[91] Y no sólo se ha reducido el presupuesto para gasto social sino que el propio gasto social real desde 1982 ha seguido siendo socavado[92]; se registra, sin embargo, un aumento entre 1986 y 1987 cuando se emprendió un programa de reconstrucción después del terremoto de 1985.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

México, en los últimos veinticuatro años se han impulsado al menos dos modelos de desarrollo: el de un Estado interventor y el regido por la leyes del mercado y abierto a la competencia internacional. Bajo ambos modelos se entendió que la provisión de bienestar social representaba un medio importante para aliviar la presión social, pero la primera función del bienestar social siguió siendo el control social y político. Peter Ward dice que la naturaleza de esta aportación cambió considerablemente en los últimos sexenios (particularmente añadiría yo en los dos

[90] Peter Ward, **op. cit.,** pp. 27-28.

[91] Aberto Arroyo, "Política económica, política social y democracia, en **"Política económica, pobreza y política social"**, Enrique Valencia Lomelí (coord.), México, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, 1995, p. 29.

[92] El gasto en materia de política social acusó un decremento en los tres primeros años del gobierno de De la Madrid de -25.5% en 1983 (con relación al año anterior), una recuperación del 4.3% en 1984 y una nueva disminución del -2.2% en 1985, lo que lo situó en un retroceso promedio del 7. 1%. Citado por G, Farfán, **op. cit.,** p. 84.

últimos) debido a que dejaron de ser operantes las antiguas normas de apaciguamiento y a que el Estado se vio obligado a buscar nuevas medidas para garantizar la estabilidad.

De igual manera, señala el autor citado, se observa mayor eficacia en muchos sectores de la burocracia como resultado de la creciente importancia de los técnicos; las respuestas individualistas de ayer, no estaban generando un flujo de recursos suficientes para aplacar a la mayoría, lo que significó que ya no bastaban las promesas y la retórica. También apunta que como resultado del aumento al gasto social desde principios de los setenta, la cobertura de los servicios se extendió y se gastó el presupuesto de mejor manera dando respuestas más eficientes, producto de un enfoque más tecnocrático, más en armonía con las necesidades del pueblo; pero que pese a todo eso, el bienestar social como prioridad se contrajo.

> "Aunque el gasto público general se quintuplicó entre 1970 y 1982, la proporción en bienestar social tan sólo se triplicó y ha estado reduciéndose respecto de la cifra base de 1970. La política ha tratado de sostener los niveles de bienestar social, en lugar de usar los beneficios del desarrollo económico para estimular y mejorar las condiciones de ese desarrollo".[93]

Las transformaciones económicas de los últimos años rebasaban de esta manera los viejos esquemas de control social y precisaban que los instrumentos de mediación, como había sido la política social, se adaptaran también a las nuevas exigencias.

[93] Peter Ward, **op. cit.,** pp. 219-223.

> "Los temas y pactos fundamentales que habían nutrido la legitimidad del Estado mexicano, resultaron modificados por los acelerados procesos de transformación económica y social sufridos: la educación gratuita, el reparto agrario y las garantías de seguridad social eran añejas aspiraciones a las que se sumaban otras nuevas: la vivienda, la seguridad pública y los servicios urbanos, resultado de la explosión demográfica".[94]

Aunque los temas y pactos en los que se sustentó la legitimidad del Estado no se transformaron radicalmente, es un hecho que sobre todo en los dos últimos gobiernos sí se intenta una reformulación de las bases en las que se habían establecido los compromisos en materia de política social. La evolución de las políticas sociales del gobierno de Miguel De la Madrid, como un ejemplo de lo apuntado, no se caracteríza por la sola reducción de las acciones del Estado, sino también porque esa evolución envuelve una modificación sustancial de las concepciones ideológicas que le han dado sentido al papel y funcionamiento del Estado.[95] Esto se logró porque por un lado se argumentó en todas las formas la poca efectividad de los instrumentos redistributivos tradicionales. Y, por otro, se señalaron las limitaciones económicas, así como la magnitud y complejidad de las demandas, lo que obligaba no sólo a reformular sino a cancelar compromisos y alianzas que parecían vértebras de la articulación ideológica de los gobiernos posrevolucionarios.

[94] Armando González Torres, "Las transformaciones en la agenda social del Estado Mexicano", tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1994, p. 115.

[95] G Farfán, **op. cit.,** p. 82.

De igual manera, a partir del sexenio Delamadridista se estableció una distancia al señalar que una de las constantes del discurso social había sido la fragilidad de las promesas del populismo y la dilucidación de un Estado 'propietario', poseedor de bienes, distribuidor ineficiente y generador de crisis económicas. Esto hacía necesario establecer las bases para desarrollar un Estado 'solidario', capaz de funcionar como centralizador de las iniciativas sociales, en un marco de pluralismo y corresponsabilidad.[96] Seis años después de ese análisis la situación de amplios sectores sociales no sólo no ha mejorado sino incluso, si cabe, se puede decir que ha empeorado.

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

[96] A. González Torres, **op. cit.,** pp. 115- 117.

Cuadro 4

Evolución de los salarios reales y el consumo privado per cápita, 1981-1990

(Cambio porcentual anual)

											Promedio	Acumulado	Promedio	Promedio
Concepto	198	198	198	198	198	198	198	198	198	1990	1983-88	1983-88	1983-85	1986-87
Total del ingreso salarial [b, c]	11	-5	-24	-2	2	-10	-2	-8	5	3	-8	-40	-9	-6
Ingreso salarial por trabajador [d]	4	-5	-22	-5	-0	-9	-3	-9	4	1	-8	-41	-9	-6
Sueldos y salarios en las maquiladoras [b, c]	-0	8	-20	-2	-0	-2	1	-4	6	0	-4	-26	-8	-0
Sólo obreros [b, f]	-0	4	-21	-3	-2	-6	-1	-5	16	-3	-7	-36	-9	-3
Salarios ingresados por el IMSS														
Total	n. d.	n. d.	n. d.	-1	0	-7	-9	-5	-6	-0	n. d.	n. d.	n. d.	-8
Con < 10 puestos de trabajo	n. d.	n. d.	n. d.	3	-0	-7	-9	-5	-6	-0	n. d.	n. d.	n. d.	-8
Con > 300 puestos de trabajo	n. d.	n. d.	n. d.	-4	0	-9	-7	-4	4	-1	n. d.	n. d.	n. d.	-8
Salarios de la encuesta industrial [h]	5	0	-24	-6	1	-6	-6	-0	8	n. d.	-7	-38	-10	-6
Salario mínimo [h]														
Salarios de los empleados públicos, por trabajador [b, j]	5	-2	-28	-5	0	-14	0	-8	7	n. d.	-9	-46	-12	-7
Consumo privado per cápita	4	-4	-7	1	1	-4	-2	0	4	4	-1	-11	-1	-3

n. d. No disponible

[a] Cifras preliminares

[b] Las cifras en términos reales se calcularon usando como deflactor el IPC del Banco de México, Indicadores económicos; Resumen, p. f., México, febrero de 1990. El índice para 1991 se calculó usando el cambio promedio anual de los precios al consumidor registrado por el Banco de México, The Mexican Economy, 1991: Economic and Financial Development in 1990, Policies for 1991, México, 1990, cuadro 28, p. 204. Todos los índices de precios se convirtieron a 1980=100.

[c] Para 1980-1986, Compendio de indicadores de empleos y salarios, núm. 2, México, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, diciembre de 1989, cuadro 4.6, p. 135. Para 1987-1990 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), documento inédito.

[d] Para 1980-1986, Compendio de indicadores, 1989, cuadro 2.6, p. 67. Para 1987-1990, documento inédito del INEGI.

[e] Compendio de indicadores, 1989, p. 180; y Compendio de indicadores de empleos y salarios, núm. 3, Comisión Nacional de Salarios Mínimos, México, septiembre de 1991, p. 336.

[f] Cifras de los salarios nominales tomadas de Carlos Salinas de Gortari, Tercer informe de gobierno, 1991: anexo, México, 1991, p. 336.

[g] Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Compendio de indicadores, 1989, pp. 127-128; y Compendio de indicadores, 1991, p.122. La observación faltante para octubre de 1987 se estimó como el promedio de agosto diciembre. El promedio anual de 1983, usado para estimar la tasa de crecimiento de 1984, se construyó como el promedio de diciembre de 1882 a diciembre de 1983. El Indicador de salarios del IMSS mide el cambio real ocurrido entre diciembre de un año dado y diciembre del año anterior.

[h] Compendio de indicadores, 1989, pp. 157-160; y Compendio de indicadores, 1991, p. 122. Las cifras de 1989 son preliminares.

[i] Para 1980-1986, Salarios: Compendio estadístico, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, México, diciembre de 1986, cuadro 5ª, pp. 25-27. Para 1987-1990, Banco de México, Informe anual, p. 119 (1987), p. 136 (1988), p.138 (1989), p. 139 (1990)

[j] Salinas de Gortari, Tercer informe de gobierno, 1991 p. 145.

[k] Para 1980-1984, INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986, t. : Resumen general, México, 1988, cuadros 66-69, pp. 118, 120, 123, 126, 129. Para 1985, INEGI, Sistemas de cuentas nacionales de México 1986-1989, t. I Resumen general, México, 1990, cuadro 60, p. 80. Para 1986-1987, INEGI, sistema de cuentas nacionales de México 1986-1989, t. I Resumen general, México, 1991, cuadros 60-63. Para 1986-1987, INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México 1986-1989, t. I Resumen general, México, 1991, cuadros 60-63. Para 1988-1991, Macro Asesoría Económica, Macro Perspectivas: Diagnóstico y perspectivas de la economía mexicana, julio-septiembre de 1992, cuadro V. I, p. 22. Se calculan las cifras de la población total con base en las tasas de crecimiento en Manuel Ordorica, "Las cifras preliminares del censo", Demos: Carta demográfica sobre México, núm. 3, 1990, pp. 4-6.

Las cifras negativas en cada rubro en la mayoría de los casos aparecen en 1983 en tanto que las positivas si bien las hay en cada año, las más abundantes son las de 1981 y 1989. En términos generales, las cifras permiten observar que en la década de los ochenta la evolución de los salarios se mantuvo a la baja.

Cuadro 5

Empleo y desempleo, 1981-1990

(Cambio porcentual, excepto el desempleo; en porcentajes)

											Promedio		
Concepto	198	198	198	198	198	198	198	198	198	1990	1983-88	1983-85	86-87
Empleo[b]	6.	-0.	-2.	2.	2.	-1.	1.	0.	1.	1.	0.	0.	-0.
Agricultura y ganadería	2.	-3.	4.	1.	2.	-2.	1.	2.	-2.	-4.	1.	2.	-0.
Minería	7.	5.	0.	4.	4.	-0.	5.	2.	-1.	2.	2.	2.	2.
Manufacturas	4.	-2.	-7.	2.	3.	-1.	1.	0.	2.	0.	-0.	-0.	-0.
Construcción	16.	-2.	-19.	6.	3.	-3.	0.	0.	11.	13.	-2.	-3.	-1.
Electricidad	6.	4.	1.	3.	5.	2.	3.	2.	2.	4.	2.	3.	2.
Comercio	6.	0.	-2.	1.	0.	-1.	1.	1.	2.	3.	0.	-0.	0.
Transportes	7.	6.	-4.	1.	2.	0.	2.	-2.	-0.	5.	-0.	-0.	1.
Servicios financieros	9.	10.	2.	6.	0.	0.	1.	1.	0.	1.	2.	3.	0.
Servicios personales	6.	1.	-0.	2.	1.	-0.	0.	-0.	0.	1.	0.	1.	-0.
Encuesta industrial mensual[c]	5.	-2.	-9.	-1.	2.	-4.	-3.		2.	0.		-2.	-3.
Desempleo en zonas urbanas abierto[d]	4.	4.	6.	5.	4.	4.	3.	3.	3.	2.	4.	5.	4.

... No aplicable

[a] Cifras preliminares

[b] Para 1980-1986, INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, 1986-1989. Para 1987-1990, Dirección de Contabilidad Nacional y Estadísticas Económicas INEGI, documento inédito.

[c] Compendio de indicadores (1989), cuadro 2.8, pp, 74-77. Hasta 1987, las cifras se refieren a una muestra de 1157 establecimientos que cubren 57 clases de actividad económica. Las cifras de 1988 y 1989 se refieren a una muestra de 3218 establecimientos que cubren 129 clases de actividad económica. Por lo tanto, la tasa de 1988 no puede calcularse porque las cifras de 1987 y 1988 no son comparables. Las tasas de 1990 y 1991 son de Macro Asesoría Económica, Macro diagnóstico y perspectivas de la economía, abril-junio de 1992, año 5, p. 26.

[d] Para 1981-1988, Macro Asesoría Económica, Realidad Económica de México, 1991, México, 1990, cuadro 15, p. 427. Para 1989-1991, GEA Económico, núm 12, 12 de marzo de 1992, p. 5.

Por otra parte, a fin de complementar lo escrito líneas arriba, se presentan en el cuadro 5 las cifras relativas al empleo y desempleo. Puede decirse que el promedio de empleo de 1983-1987 ni siquiera llegó al 1% siendo que fue una de las mayores preocupaciones por resolver con las medidas económicas que se adoptaron durante el gobierno de Miguel De la Madrid.

Pero el problema en México, es que las decisiones adoptadas en los gobiernos cobijados bajo supuestos de mayor racionalidad pusieron en evidencia la irracionalidad del sistema de lo que se entendió por políticas sociales, tanto por lo que se refiere a su dinámica interna, como por haberlo situado en un rango de subordinación a la prioridad concedida a la política económica, en lugar de haber buscado que la reforma a la política social se integrara a la de la económica. El sistema de políticas sociales se encontraba ya degradado antes de entrar a la década los ochenta: se había disminuido la cobertura y la calidad de los servicios; se habían deteriorado los equipamientos técnicos, la infraestructura y los recursos humanos; existía irracionalidad en las relaciones entre gastos de operación e inversión; se habían abandonado los incentivos para el reclutamiento y promoción del personal; existía capacidad subutilizada o inutilizada, a pesar del aumento en la demanda.

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

En el Cuadro 6 se presentan cifras que permiten conocer los resultados de la inversión pública federal en desarrollo social de 1981 a 1985. Partiendo de que son precios constantes de 1976, se puede apreciar que el total de la inversión pública federal fue disminuyendo. Por otra parte, en desarrollo social, la inversión pública federal tuvo un solo año (1984) un incremento respecto a los anteriores que venían disminuyendo. Asimismo, destaca que en el porcentaje del desarrollo social sobre el total, el más alto fue el de 1985 siendo que también fue el año en que la inversión pública fue la más baja. Además, en ese año, la tasa de crecimiento del desarrollo social fue muy baja respecto a la de 1984.

Cuadro 6

INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN DESARROLLO SOCIAL. 1981-1985

(Precios constantes de 1976)

CONCEPTO	*UNIDAD*	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*
TOTAL INVERSIÓN PUBLICA FEDERAL	(MILLONES DE PESOS)	268,180.8	181,162.6	133,123.1	138,557.6	115,044.1
DESARROLLO SOCIAL	"	22,664.8	15,285.1	10,517.8	12,498.2	11,693.2
DESARROLLO SOCIAL SOBRE EL TOTAL	%	8.5	8.4	7.9	9.0	10.2
DES.SOCIAL TASA DE CRECIMIENTO	%	-	-32.6	-31.2	18.8	-6.4
DES.SOCIAL + OBRAS Y SERVICIO URBANO RURAL*	(MILLONES DE PESOS)	38,118.7	22,880.5	19,900.9	24,302.6	-
D. S. + O. S. U. R.	%	14.2	12.6	14.9	17.5	-

CERVANTES

* A partir de 1981 el concepto Desarrollo Social sustituye al anterior concepto de Bienestar Social que incluia el rubro Obras y Servicio Urbano y Rural. Para hacer comparables los datos del período 1981-1985.
Fuente: Indice Nacional de Precios al Consumidor y Miguel de la Madrid, Tercer Informe de Gobierno. 1985. Política Económica. 1984, p.787. Los datos de 1985 en Miguel de la Madrid, Cuarto Informe de Gobierno. 1986. Estadístico. Presidencia de la República, 1986 p. 563.

Estos son algunos de los síntomas más evidentes de la irracionalidad en la operación administrativa, además de la falta de inversión preventiva y de trabajo de mantenimiento. Para 1997 los resultados están a la vista, la anhelada estabilidad política y social que se había logrado a un alto costo empieza a mostrar su agotamiento. Persisten la explotación, los bajos salarios y las malas condiciones

para el campesino. La reforma agraria, los planes de desarrollo rural y la intervención del Estado en favor de la agricultura en pequeña escala, y la producción de alimentos básicos, no ha logrado reducir la desigualdad en las zonas rurales. Esta desigualdad incluso se ha complementado con una creciente pobreza en las ciudades, a pesar de haberse propuesto atacar los problemas más graves e impostergables.

Esta situación encuentra parte de su explicación en las inestabilidades del sistema económico, pero no es la única. También ha habido una evidente incapacidad del sistema de políticas sociales para procesar esas inestabilidades. La crisis económica mostró que la llamada política social no estuvo nunca pensada para resolver los desequilibnios y que el sistema de políticas sociales tiende a volverse más ineficaz en la medida en que la sociedad más lo necesita, que es justamente en épocas de recesión, cuando se profundiza la caída y regresividad del ingreso. Esto no se debe a la pretensión universalista de las políticas sociales, sino a cómo se intentó llegar a ese supuesto universalismo: por agregación de intereses particulares y bajo el supuesto de que los ciudadanos estaban -todos- incorporados al mercado. La política económica y la social debían favorecer que los ciudadanos estuvieran efectivamente vinculados al mercado, esto es que tuvieran una ocupación rentable.

El deterioro de los programas sociales de amplia cobertura se hizo cada vez más evidente; no se trataba de construir políticas sociales para los pobres sino que efectivamente llegaran a los pobres. "La idea que pretende reducir la política social a la 'focalización' de beneficios mínimos a ciertos grupos, sólo se ocupa de los

síntomas de la pobreza, pero no de su génesis".[97] Por consiguiente, en el aspecto social las manifestaciones de la inquietud social de finales de los setenta y que se hicieron más patentes frente a las medidas de austeridad de los años ochenta, lejos de desaparecer presentan ahora un rostro más desesperado.[98]

De frente a los resultados de una política económica de ajuste estructural cuyo esultado se ha calificado como de una situación 'de emergencia', no se vislumbran salidas para generar oportunidades de empleo que logren dar acomodo a una creciente fuerza de trabajo. Los altos niveles de desempleo y subempleo desde 1982 siguen afectando a las clases de menores ingresos y a las medias, a cambio de una creciente concentración de la riqueza en pocas manos.

> "México tiene ahora (1993) más millonarios en dólares que cualquier país en el mundo, con la excepción de Estados Unidos, Alemania y Japón. La riqueza de estos grupos ha aumentado sustantivamente durante la administración de Carlos Salinas".[99]

Los salarios están en su punto más bajo, sobre todo por la pérdida de poder adquisitivo y por el diferencial cambiario que tiene el peso en relación con el dólar.

---

[97] **Ibid.,** p. 142.

[98] **Ibid.,** p. 117.

[99] Citado por Lorenzo Meyer, "¿Sexenio de solidaridad?, **Periódico Excélsior**, jueves 30 de septiembre de 1993. En ese mismo artículo se incluyen datos ilustrativos obtenidos por Lorenzo Meyer de un reporte especial sobre el Tratado de Libre Comercio publicado por el U. S Latin Trade sobre la alta concentración de la riqueza lograda durante ese sexenio. En 1992, por ejemplo, las empresas de Emilio Azcárraga tuvieron ingresos por 1,200 millones de dólares; las de Carlos Slim, por 6,700 y las de Adrián Sada por 3,340. El reporte también informa que al tomar Carlos Salinas el poder, México tenía únicamente un par de millonarios en dólares y que al concluir 1992, ya tenía trece. Sin embargo, el indicador del PIB ha tenido un comportamiento muy distinto, dice Meyer, incluso decepcionante, ya que en ese mismo sexenio se movió entre el 2 y el 4%.

En fin, las promesas en términos de una recuperación económica como consecuencia de un ajuste estructural; -que en el mediano plano resolverían además problemas derivados de los desequilibrios sociales- incluidas en los planes y programas de los gobiernos De la Madrid y Salinas, resultaron tan retóricas como las hechas bajo los gobiernos anteriores particularmente los de Echeverría y López Portillo, que todavía alcanzaron cobijo bajo las consignas revolucionarias de justicia y equidad social.

Carlos Salinas, por ejemplo, dijo: "Como he reiterado no se trata de pedir más sacrificios, sino un esfuerzo adicional; este debe ser para dar más bienestar a los grupos mayoritarios. Cualquier esfuerzo debe tener ante todo un propósito de equidad, porque el verdadero desarrollo se funda en la justicia... No se trata de tener a toda costa una economía sólo sana, sino de entender que las condiciones para aspirar con certidumbre a una vida digna se sustentan en el trabajo. La economía es uno de los medios para elevar el bienestar, pero lo principal es que se haga realidad la transformación, canalizar energía para reformar lo inoperante".[100]

Los cuatro gobiernos impulsaron modelos de desarrollo que cayeron en una definición distinta y que para efectos analíticos se dividieron en dos, pero los programas sociales estuvieron diseñados bajo parámetros muy similares. Ninguno de los cuatro gobiernos los entendió como parte de una política pública de largo aliento; ninguno de los cuatro entendió la asignación del gasto en el renglón de lo

[100] Carlos Salinas De Gortari, "Modernización con apego a nuestros valores", **Discursos de campaña**, México, PRI, 7-8 de enero de 1988, p. 181.

social como un insumo, entre otros, para el diseño y puesta en marcha de una política pública; ninguno de ellos tuvo como preocupación esencial el establecimiento de bases estructurales que permitieran trabajar en el equilibrio entre beneficios del desarrollo y el bienestar social. A cambio de lo anterior, los cuatro gobiernos entendieron esos programas como un recurso para fortalecer la gobernabilidad, la cual aparecía más frágil en momentos de la definición del proyecto político, esto es, al iniciar el sexenio. Por ello, los cuatro gobiernos aludieron desde los tiempos de las campañas electorales a su compromiso social, aunque su instrumentación favoreciera de manera muy importante la legitimidad, sobre todo presidencial, quedando subordinado a este interés el compromiso de sentar las bases para solucionar los graves problemas sociales.

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

El debate sobre la política social

El debate en tomo a la definición y alcances de lo que debiera ser la política social y los actores que en ella participan forma parte de uno más amplio: el que se ha dado sobre el desgaste de un modelo de desarrollo y el tipo de Estado que lo auspició, "el Benefactor"; y de la llamada propuesta neoliberal que incluye una reducción importante de la presencia del Estado en muchos de los ámbitos de la vida social, y una redefinición, también importante de la cobertura de bienes y servicios sociales que implica que su otorgamiento se dé en condiciones distintas.

Desde diversos miradores analíticos y metodológicos, el debate en términos globales permite constatar un tránsito de un modelo de desarrollo a otro. El primero, se desgasta y fracasa en sus pretensiones de respuesta universalista a las demandas

sociales por haber estado sustentado en una disponibilidad más o menos discrecional de recursos presupuestales públicos, con una fuerte presencia del Estado. En el segundo, reaparece el mercado como actor central, y la iniciativa individual vuelve a considerarse como elemento fundamental en la solución de problemas sociales, exigiéndose por medios internos y presiones externas un repliegue del Estado. Los elementos que configuran este debate sobre el tema de la politica social los sintetizaré sólo para propósitos analíticos, con la certeza de que en este tema, las generalizaciones sacrifican especificidades de cada país o experiencia, que en muchos casos resultan más significativas que las características que pueden considerarse comunes.

Primero, la política social sufre redefiniciones importantes que acompañan a las que se han hecho a los modelos económicos. Esto ha dado como resultado que el énfasis desde la perspectiva de los Estados nacionales, tanto en las democracias occidentales como en los países subdesarrollados, haya estado puesto en las medidas económicas, lo que a todas luces ha obligado a subordinar la política social a la económica. Anteriormente se hablaba de la imbricación que tenía que haber entre la política económica y la social. La estrategia económica debía tener consecuencias positivas casi de manera automática en lo social; la tendencia actual indica que esa relación se ha vuelto de franca subordinación.

Segundo, el debate ha replanteado el tema de la relación entre el ámbito de 'lo público' y el de 'lo privado'; lo público que había transitado del interés de la colectividad para convertirse en el interés de lo Estatal y más aún de lo

gubernamental, vuelve a retomar su definición liberal al volverse al interés índividual , o al de sectores y grupos sociales particulares. En este tránsito, la atención a los desprotegidos deja de ser una responsabilidad estatal o gubernamental, exigiéndose el involucramiento de los propios actores en la resolución de sus problemas. Es bajo esta estrategia que surgen las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y las populares, que se van a encargar, por ejemplo, de luchar contra la pobreza, por el bienestar social y los derechos humanos.[101] También se defiende la privatización, en el sentido de que nuevas fuerzas ocupen espacios en áreas que fueron cotos 'públicos', para imprimir criterios más racionales y de eficiencia, en, por ejemplo, la prestación de servicios netamente sociales, como parte una estrategia más amplia de privatización de la economía y de su desregulación. Los resultados más evidentes de esto se encuentran en la privatización de pensiones y jubilaciones.[102] Uno de los problemas graves que aflora bajo esta 'nueva' concepción se refiere al costo de los bienes y servicios; se introducen criterios de negocio y ganancia, lo que ineludiblemente impacta calidad, pero también cobertura.[103] La descentralización también se convierte en un elemento auxiliar en esta estrategia de auspiciar la participación de los actores directamente afectados como corresponsales de programas sociales. Esto se ha traducido en

[101] Berta Lerner, "Globalización, neoliberalismo y política social", documento presentado en el Seminario **Las políticas sociales de México en los noventa**, México, UNAM, 4-5 de julio de 1994, p. 1-3.

[102] La privatización de los fondos de pensiones y jubilaciones se hizo en Chile bajo la dictadura de Augusto Pinochet, la que abandonó el esquema de reparto y adoptó uno de capitalización administrado por entidades privadas (administradoras de fondos de pensiones AFP). Citado por Carlos M. Vilas, "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo", **op. cit.,** 3-4 de julio 1994, p. 13.

[103] **Ibid.,** p. 12.

que han obligado a los gobiernos centrales a transferir a los locales responsabilidades y servicios para los que no necesariamente estaban preparados, aunque siempre quedándose con resquicios importantes de control, como pueden ser los recursos presupuestales, lo que ha dado como resultado procesos de descentralización incompletos, por no decir tramposos. Una de las características indispensables para que puedan obtenerse resultados mejores mediante procesos de privatización y hasta de descentralización, es la inevitable fortaleza del Estado en términos institucionales y de su capacidad reguladora; ésta es una grave falla de la que adolecen los países situados en un nivel inferior de desarrollo.

Tercero, las políticas sociales han formado parte de las agendas con distinto grado de integración a los programas políticos. En el debate actual se advierte sobre ello al menos dos momentos. Bajo el esquema del Estado Benefactor y de su versión latinoamericana de Estado Interventor, la política social se definió equiparándola con el gasto social, que en momentos de auge económico o de menores dificultades en el manejo de los indicadores macroeconómicos, llegó incluso a ser abundante. Esto permitió que formara parte del activo del discurso de reivindicación de las grupos sociales de menores ingresos que el Estado y los gobiernos sintieron obligación de 'proteger'. Esta protección acabó convirtiéndose en una forma de negociación a cambio de apoyo para el sustento de la legitimidad de los sistemas políticos. También, bajo esta concepción "la política social se entendía como una dimensión de la inversión y no del gasto."[104] Bajo el supuesto del modelo

[104] **Ibid.,** p. 4.

modernizador (racionalizador), la política social va a responder más a problemas derivados del ajuste tratando de compensarlos, diseñando soluciones también sólo para grupos y segmentos de la sociedad previamente seleccionados. "En estas condiciones, lo social es considerado una dimensión del gasto; el concepto de desarrollo social se diluye y cede terreno al de compensación social".[105] En el primer caso, bajo el esquema del Estado Interventor, las políticas sociales fueron instrumentadas por las instituciones tradicionales encargadas normalmente por área de la atención de los problemas sociales. La discusión actual también refiere al fracaso de estas instituciones debido a su falta de flexibilidad, resultado entre otras razones de su creciente burocratización, y de la corrupción que se fue derivando de los turbios intercambios que se fueron dando particularmente entre las cúpulas sindicales y la alta burocracia. En el segundo, bajo el esquema de un estado de corte más liberal, las políticas sociales adoptan diseños de organización particulares, con los que se intentan soluciones para grupos identificados y seleccionados dentro de dichos diseños de organización puestos en marcha.

Cuarto, la burocratización que caracterizó a las instituciones públicas favoreció su descrédito y el de un tipo de gestión hecha sobre bases de intercambios que no tenían que ver con los propósitos de cumplir con los objetivos institucionales. Esta situación favoreció la tendencia general derivada del modelo modernizador de reducir la intervención del Estado y de auspiciar que los gobiernos llevaran a cabo acciones sociales por medio de organismos distintos a los

[105] Victor Brodersohn, "De las estrategias de desarrollo social a los programas de compensación social", Buenos Aires, OEA, 1992, citado por **ibid.,** p. 8.

tradicionales. Esta tendencia además respondía a las exigencias de los organismos financieros internacionales, cuyas decisiones en materia de préstamos y apoyos técnicos tuvieron como contrapartida compromisos de los gobiernos de localizar y seleccionar grupos a los que se canalizaría parcialmente algún tipo de ayuda.[106] El recambio de las instituciones tradicionales por unidades creadas ad hoc para hacerse cargo de programas sociales diseñados con propósitos específicos y para núcleos de población también particulares, abonó en el proceso de desinstitucionalización que han tenido que enfrentar los Estado nacionales en la última década, lo que ha debilitado aún más al Estado, suponiéndose que lo que se estaba logrando era sólo la reducción de los aparatos estatales.

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

[106] Documentos consultados: Banco Mundial, "Informe sobre el desarrollo Mundial 1990", y "1992", Washington University Press, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. 1990-1992, CEPAL, "La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas", Serie **Estudios e informes de la CEPAL**, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1985, Víctor Brodersoh, **De las estrategias de desarrollo social a los programas de compensación social**, Buenos Aires, OEA, Centro Interamericano para el Desarrollo Social, 1992, CEPAL, 'Focalización y pobreza: nuevas tendencias en la política social", **Tercera conferencia sobre la pobreza en América Latina y el Caribe**, Santiago de Chile, 23-25 de noviembre, 1992.

CAPÍTULO II

UNA MIRADA AL PASADO: LOS ORÍGENES DEL DIFÍCIL CAMINO EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

La definición de lo que en el México de hoy día se reconoce como una de las políticas públicas -la llamada política social- en el siglo XIX se puede comparar, en términos muy relativos, con un debate conceptual y de definición ideológica. Este debate giró en torno a la idea de que lo que impedía una acción social vigorosa era el interés del individuo propietario, el cual operaba en un mercado libre de la intervención del Estado. El propósito de este capítulo no es entrar en este debate, sino apuntar algunas consideraciones que permitan entender el porqué, a partir de la herencia liberal, la llamada política social diseñada para resolver problemas sociales, ha sido utilizada como un medio para mantener la gobernabilidad y fortalecer la presidencia.

La premisa de que la fuerza de la acción social estaría dada por la acción individual, que de manera libre operara en el mercado sin ningún tipo de intervención del Estado, inspiró a José María Luis Mora y sentó las bases del esquema liberal, el cual defendía el 'interés individual' estimulado por la concurrencia libre de todas las trabas y no de la protección siempre ruinosa de los gobiernos, y que es, lo que en última instancia, debía determinar la dinámica económica del país.[107] En contraposición, el esquema conservador -siguiendo los

[107] David A, Brading, **Orbe Indiano: de la monarquía católica a la república criolla**, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 704.

postulados de Lucas Alamán- buscaba promover la mecanización de la industria mexicana mediante aranceles protectores y de un banco financiero del Estado.[108] Julieta Campos expresa esta diferencia señalando que,

> "los conservadores soñaron a ratos, contagiados por Alamán, con un modelo de industrialización protegida por el Estado que tardaría más de un siglo en llevarse a la práctica. Los liberales repudiaron la 'adoración fanática' de los indios por sus tierras comunales y quisieron 'hacer de cada indio un propietario', aunque la desamortización los dejó todavía más desposeídos."[109]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

La propuesta filosófica de Mora se hizo evidente en su estudio sobre el problema agrario. Al iniciarse la vida independiente, Abad y Queipo había anticipado algunas cuestiones que Mora retomaría después para revisarlas y enriquecerlas. La preocupación esencial era que ni el progreso económico ni el social podían ser resultado de ese 'interés individual' aunque éste estuviera representado por una numerosa clase de propietarios de tierras. Además, la Iglesia Católica se había convertido en una instancia protectora de esos intereses, erigiéndose en una mezcla de socia, prestamista y fiadora -triple condición que le generaba ventajas y que no estuvo dispuesta a sacrificar. El énfasis que el pensamiento liberal pone sobre el derecho de propiedad[110] subraya la contradicción

[108] **Ibid.,** p.704.

[109] Julieta Campos, **op. cit.,** p. 109.

[110] Jesús Reyes Heroles señala sobre este tema que "la inspiración principal del debate abierto sobre las ideas liberales y los movimientos agrarios sucesivos, provienen de la realidad del país. Una propiedad precolonial abatida por la Conquista y su justificación como originadora del derecho de propiedad. Junto a ello la miseria y la concentración de la propiedad en manos laicas o de la Iglesia. Los planteamientos de contenido agrario van a dar forma a los de contenido social". Jesús Reyes Heroles, **El liberalismo mexicano**, México, Ed. UNAM, Vol. III, 1961, p. 452.

que se advierte entre la insistencia política puesta sobre la creación de un Estado fuerte y el interés socioeconómico enfocado en la propiedad privada, el individualismo y la acumulación de la riqueza.[111]

No es pues evidente la relación que se ha querido establecer entre el pensamiento liberal mexicano y el desarrollo económico. En su largo proceso de formación, este pensamiento se apartó del liberalismo doctrinario tanto en materia económica como social.[112] En esta confusión sin embargo se pueden encontrar al menos dos maneras de enfocar el desarrollo económico, las cuales van a influir en forma determinante en cómo el Estado asume y concreta sus acciones de orden social. Por una parte, las ideas que rechazaban categóricamente la posibilidad de que el Estado se convirtiera en un instrumento de 'fomento', a través de mecanismos como el Banco de Avío, que de acuerdo con sus críticos (Mora), tendería a estimular una industria forzada. Este recurso se veía como una continuación de la práctica monopolista heredada de España.

La oposición no iba contra un Estado poderoso sino contra la manipulación la economía; esto es, se debían seguir los dictados de la nueva ciencia de la economía política que planteaba la separación de la riqueza del proceso político. Por la otra, la visión pragmática veía en el fortalecimiento de la industria existente (la minera) uno de los soportes necesarios para el desarrollo; esta industria sin embargo

[111] Charles A. Hale, **El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853**, México, Siglo XXI Editores, 1972, p. 187.

[112] Jesús Reyes Heroles, **op. cit.,** p. 541.

quedó muy disminuida después de la Guerra de Independencia.[113] De manera paralela se debían reducir los impuestos sobre la producción y exportación y liberalizarse las leyes que impedían a los extranjeros adquirir intereses en la industria minera. Más tarde, esta revitalización se consideró parte de un plan gubernamental -de magnitudes generales- de fomento a la industria cuyo fin era disminuir el poder de los estados para crear un mercado nacional.[114] Con el tiempo se buscó favorecer la centralización de las decisiones, sobretodo en materia económica y de gasto público, disminuyendo así el poder económico de los estados, cuya administración pasó a depender cada vez más del gobierno federal.

> "Entre 1880 y 1896, se instaló un nuevo sistema hacendario, se eliminaron alcabalas y se reorganizó el sistema de imposiciones para restar poder económico a los estados; se centralizó la acuñación de moneda, se comenzó la recopilación sistemática de estadística demográfica y económica...".[115]

Pero más allá de estas concepciones estaba la convicción compartida tanto por los liberales como por los conservadores de la necesidad de desamortizar los bienes eclesiásticos, puesto que al lado de una iglesia rica se encontraba un Estado pobre.[116] La razón que permitió unificar la posición de liberales y conservadores respecto a la necesidad de allegarse los bienes de la Iglesia, se encuentra en la

[113] Jen Bazant, **Los bienes de la iglesia en México, 1856-1874**, México, El Colegio de México, 1971, pp. 5-6.

[114] **Ibid.,** pp. 5-6.

[115] Ciro Cardoso, **México en el siglo XIX**, México, Ed. Nueva Imagen, 1980. p. 269.

[116] J. Bazant, **op. cit.,** p. 5.

pobreza de los recursos del país.[117] Sin embargo se ha sostenido que, por ejemplo, la aplicación de la Ley Lerdo tuvo efectos adversos: algunos ricos aumentaron sus fortunas y ningún pobre remedió su pobreza.[118] Un problema analizado por Jean Bazant es el de la secularización de las instituciones de beneficencia que pasaron al gobierno, el cual se sintió tan presionado por la falta de recursos, que tomó decisiones que afectaron a personas en mala situación económica, aunque esto fuera temporal.[119]

De igual manera, Cosío Villegas señala cómo la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 y la de Nacionalización de los Bienes de las Corporaciones Civiles y Eclesiásticas del 12 de junio de 1859, no sólo secularizaron totalmente la beneficencia, sino que acarrearon trastornos muy graves[120] al tener el gobierno que hacerse cargo de los servicios que prestaban las corporaciones religiosas, sin contar con los recursos y capacidades para ello.[121] Poco tiempo después se dispuso que el

[117] **Ibid.,** p. 6.

[118] **Ibid.,** pp, 123-124.

[119] En efecto, en mayo de 1862, "el gobierno ordenó que todos los deudores de la Beneficencia Pública por concepto de hipotecas provenientes o no de la Ley Lerdo las remitieran en tres días, mediante el pago en el acto de una cuarta parte en dinero en efectivo. En caso de no verificarlo, el gobierno declararía sin título alguno y subrogaría sus derechos en terceras personas", **ibid.,** pp. 227-228.

[120] Francisco Xavier Guerra apunta, por ejemplo, que en Oaxaca después de las desamortizaciones civiles y eclesiásticas desaparecieron cuatro hospitales que existían en la Época Colonial; para 1872 no quedaba ninguno. **De l'ancien régime à la revolution**, Paris, Publications de la Sorbonne, tome I, 1985, p. 270.

[121] Daniel Cosío Villegas, **Historia moderna de México, La República Restaurada: vida social**, Ed. Hermes, 1974, p. 380.

gobierno debía encargarse del cuidado, dirección y mantenimiento de las instituciones benéficas del Distrito Federal, mientras que las de los estados quedarían a cargo de sus respectivos gobiernos.[122] La presión fiscal se alivió en buena medida gracias a la venta de inmuebles como los conventos, y al mismo tiempo ayudó al gobierno a resolver también la exigencia de dar algún tipo de respuesta a los problemas sociales más urgentes, aunque este propósito se subordinó claramente al primero.[123] El fisco sufrió mermas importantes para hacer frente a la situación bélica por la que el país atravesaba, mientras que el patrimonio de la Iglesia aumentaba por donaciones, legados y herencias. Es en esta situación en la que el gobierno encuentra una justificación adecuada para confiscar los bienes eclesiásticos, o al menos una parte de ellos.[124] Subordinar la solución de los problemas sociales a otros fines -como en esos años lo fue el restablecimiento de la hacienda pública- va a repetirse, con matices y cambios, en el diseño de la política social de los sucesivos gobiernos de México.

MIGUEL DE CERVANTES

[122] **Ibid.,** p. 380.

[123] "Las necesidades fiscales eran inexorables. Y así se dispuso en el mismo año de 1861 de aproximadamente la mitad de los conventos. Algunos se destinaron a la capitalización de montepíos, o a pensiones de las viudas o huérfanos de los empleados civiles o militares...; pero la mayor parte de los conventos se vendió con propósitos fiscales". Citado por J. Bazant, **op. cit.,** p. 233.

[124] En el libro citado de Jean Bazant se incluye una lista pormenorizada de las adjudicaciones que hizo el gobierno de los bienes eclesiásticos y de los montos que ellas le significaron como ingresos al gobierno. En 1861 , cinco años después de publicada la Ley Lerdo, se hicieron efectivas esas adjudicaciones, que para el gobierno del Distrito Federal se tradujeron en ingresos por más de 20 millones de pesos; en Puebla por más de 10; en Jalisco y Michoacán alrededor de 4.6 cada uno y en Guanajuato los bienes eclesiásticos vendidos le permitieron ingresos por 5,291 millones de pesos, **ibid.,** Apéndices, p. 340.

El compromiso social como atributo del Estado no aparece en el Estado Liberal. Más bien, la idea de asumir la responsabilidad por los más desprotegidos se explica como una reacción frente a la Iglesia Católica, puesto que fue esta Institución la que se erigió como protectora de las clases menesterosas, situación irritó profundamente a los liberales. Durante el Porfiriato esta intención siguió vigente y sólo en la última etapa de este gobierno -cuando los brotes de descontento empezaron a poner en riesgo la estabilidad del régimen- se le concedió mayor importancia sin dejar de encasillar la preocupación por los marginados, como un capítulo de la asistencia.

Los gobiernos revolucionarios y posrevolucionarios, para los que las políticas de contenido social debieron convertirse en el eje de las acciones del Estado, también las utilizaron para otros propósitos que ya no tenían que ver con la lucha por quitarle el papel protagónico a la Iglesia Católica, sino como recurso para el control de grupos que empezaron a servir de sostén de la legitimidad de los gobiernos. De ahí que siempre se haya acudido a las estadísticas del desarrollo económico que James Wilkie calificó de 'impresionantes', para dar a entender que el cambio social se dio en paralelo a los adelantos materiales del país; y la suposición que se derivaría de esto es la de que México era un país integrado socialmente. Sin embargo los analistas sociales han calificado todos estos enfoques como indirectos, ya que no dicen si el mexicano corriente había mejorado de como vivía antes de 1910.[125]

[125] D. Cosío Villegas, **op. cit.,** p. 208.

Este capítulo recoge un somero análisis, primero del modo en que los gobiernos -sobre todo los emanados de la Revolución- fueron integrando programas y formas de organización administrativa para atender 'lo social'. El sello distintivo de estos gobiernos debió haber sido la reivindicación social de los más desfavorecidos: de manera prioritaria los del campo, y en seguida los obreros. Y, segundo, de cómo estos programas -que acabaron por convertirse en una especie de 'remedio' para los reclamos sociales -sustituyeron políticas que en el largo plazo hubieran contribuido a la transformación social. El surgimiento del Estado activo en los asuntos públicos de México ha sido lento, (errático e ineficaz) por lo que hace a gastos en pro de lo social.[126]

BIBLIOTECA VIRTUAL

Algunos lugares comunes sobre la ideología de la Revolución Mexicana llevaron a suponer que el Estado mexicano asumía un compromiso social, mientras en la realidad este compromiso se quiso equiparar y, por ende, confundir con el gasto social. De ahí que Madero, Carranza, Obregón y Calles eludieron abiertamente ese compromiso introduciendo apoyos a la asistencia pública. Más tarde Cárdenas lo utilizó como un recurso para organizar consensos en torno a decisiones que hubieran podido generar un descontento social, aunque se constatan decisiones que sí reflejaron una preocupación real por resolver necesidades más

[126] "Los gastos proyectados en pro de lo social, limitados al ramo de la educación y a modestos programas de salud, bienestar y asistencia pública, habían llegado al 9% cuando la Revolución estalló en 1910. Estos gastos se mantuvieron alrededor de esta cifra hasta que Carranza llegó al poder, cuando se desplomaron. El proyecto de ampliar los gastos sociales varió entre el 10 y el 16% durante la década de 1920 y la primera parte de la década de 1930. Abelardo Rodríguez aumentó la cifra a 17.7% en 1933, pero la verdadera alza tuvo lugar en el período de Cárdenas. De 1934 a 1940, los gastos sociales subieron del 20% al 26%". James W. Wilkie, **La Revolución Mexicana, gasto federal y cambio social**, México, FCE, 1978, p. 189, (el paréntesis es mío).

urgentes.[127] Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz mantuvieron una idea de apoyo a los sectores desfavorecidos de bajo perfil, pero crearon y promovieron instituciones que se convirtieron en eficaces mediadoras entre el gobierno y los grupos capaces de generar algún conflicto. Estas instituciones apoyaron sobre todo a grupos organizados que se fueron convirtiendo en sostenes para la legitimidad de los gobiernos.[128] El énfasis puesto en la necesidad de impulsar un modelo económico cuyo eje fuera la industrialización, "disminuyó los gastos en lo social en beneficio de los gastos en pro de la economía, y en 1949 los gastos sociales ejercidos bajaron a un 11.9%, quedando a la zaga de lo planeado en un 6%, marcando un mínimo desde 1928".[129] Luis Echeverría, José López Portillo, Miguel De la Madrid y Carlos Salinas siguieron en esta línea obteniendo mayor provecho: les fue útil incluso para fortalecer un margen de acción personal.

CENTRO VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

[127] Hasta 1917 la salubridad, el bienestar y la asistencia pública constituían una parte de las funciones de la Secretaria de Gobernación. Carranza estableció por separado el Departamento de Salubridad Pública y durante la presidencia de Cárdenas se creó en 1938 la dependencia aparte para la asistencia pública. Estas dos dependencias, Sanidad Pública y Asistencia, se unieron para formar una secretaría en d período de Avila Camacho. Los fondos para el bienestar se unieron con los de la Secretaría de Gobernación y los de salubridad pública, hasta que se organizó una nueva secretaría que se hiciera cargo de estos asuntos nacionales. Citado por J. Wilkie, **ibid.,** p. 197.

[128] Después de Avila Camacho, la idea de profundizar en el modelo económico obligó a abandonar el tipo de ayuda social prestada a través de la asistencia pública. Alemán recortó estos proyectos al 3.8% en 1952, lo que constituye una sima desde 1935, y los porcentajes reales llegaron solamente al 2.5%, el mínimo desde que Calles dejó el poder. Ruiz Cortines siguió esta norma con aumentos insignificantes. López Mateos no ofreció ningún cambio en la parte del presupuesto dedicado a la Secretaría de Salubridad, Bienestar y Asistencia. Citado por J. Wilkie, **ibid.,** p. 198.

[129] **Ibid.,** pp. 189-190.

El Estado Liberal: una propuesta ambigua de compromiso social

Las dos visiones, la liberal y la conservadora, compartían los supuestos básicos de la teoría liberal clásica, al mismo tiempo que partían del supuesto real de que la sociedad mexicana de entonces era fundamentalmente rural y agrícola.[130] Un hecho que no podía esconderse en el debate político y económico, era el crecimiento del sector de la sociedad que no participaba de los beneficios del desarrollo, el de los individuos marginados incapaces de salir de su atraso "puesto que carecían de la base fundamental de la propiedad privada, única que habría podido llevarlos al progreso".[131] La Independencia había intentado destruir diferencias entre criollos y castas, pero los indios -que formaban la mayor parte de esa población marginada-[132] seguían siendo una especie de pueblo aparte al que se consideraba "incapaz, renuente o imposibilitado para aprovechar la igualdad legal que como ciudadanos había quedado estipulada desde el establecimiento de la República".[133] Ignacio Ramírez, por ejemplo, proponía la reivindicación de los

[130] Para esta parte me inspiré en C. A. Hale, **op. cit.,** pp. 256-276.

[131] D Brading **op. cit.,** p. 705.

[132] Autores como Navarro y Noriega, Humboldt, Mendizábal, Rosemblat, Cook y Simpson han hecho cálculos totales de la población indígena en la época colonial. De estos cálculos, unos se refieren al siglo XVI y otros al XVIII y XIX. Dos de ellos, los de Mendizábal y Rosemblat, se apoyan en López de Velasco (Geografía y descripción universal de las Indias) y nos dan para el año 1570 una cifra de 3,056,800 el primero y de 3,500,000 el segundo. Los cálculos sobre la población indígena del siglo XVIII y XIX tienen la misma base, el Censo de Población hecho entre los años de 1890 y 1893 por el Conde de Revillagigedo. El primero en el tiempo de estos cálculos lo realizó el contador Navarro y Noriega y arroja la cifra de 3,676,281 indios. De él se derivan las demás estimaciones, en las que las modificaciones sólo se manifiestan en el redondeo de cifras. Humboldt, 3,700,000, igual a la que sacaron Cook y Simpson. Alfonso Caso, Silvio Zavala, José Miranda, Moisés González Navarro, **La política indigenista en México**, México, Ed. INI, 3a.ed., 1954, pp. 51-55.

[133] D. Brading **op. cit.,** p. 705.

indios a través de la educación, la cual les permitiría recuperar sus derechos como ciudadanos. Según él, el gobierno debería proveer de comida y ropa a los estudiantes indígenas y cualquier otro gasto que fuera necesario.[134] La propuesta liberal proponía a la educación como un camino seguro para alcanzar la salida del atraso ancestral. Para los liberales la educación pública era una especie de medicina que resolvería todos los males. Sin embargo, los fondos públicos para este fin llegaron con el régimen de Porfirio Díaz.[135]

Sobre este punto también los liberales vieron a la Iglesia Católica como uno de los más graves obstáculos. Manuel Altamirano, por ejemplo, lamentaba la capacidad de los estadistas mexicanos para tomar las medidas necesarias para el establecimiento de escuelas primarias, y se preguntaba:

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

> "¿De qué manera sin un sistema de educación primaria obligatoria, se podría rescatar a las masas de las supersticiones que enseñaba la iglesia, o prepararlas para ejercer sus derechos democráticos? Sin tales medidas, los habitantes de la República seguirían profundamente divididos y toda esperanza de igualdad social seguiría siendo un engaño".[136]

El Estado Liberal que imaginaron sus ideólogos -los de la llamada primera generación- el que toma forma hasta 1857, no logra constituir plenamente una

[134] David R. Maciel, **Ignacio Ramírez, ideólogo del liberalismo social**, México, UNAM, 1980, p. 146.

[135] "Un dato revelador es que el gasto en educación, por ejemplo, en los años veinte estuvo por debajo del gasto educativo ejercido durante el Porfiriato". Citado por Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico", ponencia presentada en el Seminario **Las políticas sociales de México en los noventa**, México, UNAM, 4-5 de julio de 1994.

[136] Citado por D. Brading, **op. cit.,** p. 713.

nación porque la estructura social era adversa y porque su mayor esfuerzo estuvo puesto en construir el Estado, en cuyo diseño estaban excluidos de la vida pública amplios sectores de la sociedad, muchas veces de manera intencional y otras porque las dificultades del momento no permitieron su inclusión.

> "La construcción del Estado-nación se inició sin la existencia estable de un bloque de poder hegemónico; en lugar de alianzas duraderas, lo que existían eran duras luchas entre los diversos grupos. El nuevo 'Estado' no tuvo condiciones políticas para concentrar en su seno el poder de las distintas facciones de propietarios y tampoco oportunidades efectivas para fortalecerse económicamente: la dispersión del poder político era correspondido con la dispersión de las fuentes de ingresos estatales".[137]

No existieron las condiciones para construir una esfera de 'lo público' desde la cual se impulsara la esfera de 'lo privado'; a pesar del énfasis puesto en la importancia del individuo y su función social, esta esfera privada aparece más como una abstracción que como algo real y tangible, lo que va a traducirse en una de las más fuertes limitaciones a la idea y proyecto liberales.[138] Ninguno de los principios del liberalismo encontraría una atmósfera propicia para realizarse en la práctica concreta de México.[139] Los liberales se quedaron entonces con una base de apoyo

[137] Cardoso, **op. cit.,** pp. 67-69.

[138] F. X. Guerra, De l'ancien régime à la revolution, **op. cit.,** p. 277.

[139] Charles Hale sintetiza los presupuestos de la idea liberal que no tuvieron posibilidad alguna de cumplirse en el México de finales del siglo XIX. "En el meollo de la idea liberal estaba el individuo libre, no coartado por ningún gobierno o corporación igualándose éste individuo a sus semejantes por la ley. En la esfera política, lo primero que había que hacer para alcanzar este ideal era poner limites a la autoridad del gobierno central mediante las restricciones legales de una constitución escrita. La protección de las libertades civiles, la creación de instituciones representativas, la separación de poderes, el federalismo y la autonomía municipal se volvieron metas importantes para los liberales. Tales garantías e instituciones constitucionales servirían para proteger al individuo contra el despotismo. En resumen, el constitucionalismo era uno de los principales ingredientes del programa liberal. Charles Hales, **La transformación del liberalismo en México a finales del siglo XIX**, México, Ed. Vuelta, 1a ed., 1991, p. 16.

minoritaria; "cuando Altamirano y Sierra declararon confiadamente que el Partido Liberal era la nación, se referían a las autoridades constituidas de la República. Esto es, a la nación política que habitaba en las Cámaras, las asambleas de los estados y las oficinas del gobierno central"[140]. La incipiente clase media que según los liberales era la única capaz de atraer los elementos activos de los grupos inferiores, era excesivamente débil en número y poder.[141]

Para la segunda generación de liberales, el período comprendido entre 1857 y 1911, los cuatro presidentes que tuvieron la máxima responsabilidad política de la nación: Benito Juárez, Miguel Lerdo, Manuel González y Porfirio Díaz, hicieron "lo humanamente posible para darle un clima propicio a las fuerzas productivas del país".[142] Sin embargo, la cultura del progreso sólo alcanzó parcialmente a algunos sectores como el de la agricultura y el de materias primas para la exportación. En la industria, lo notable fue el salto del taller a la fábrica, la modernización de la maquinaria, y el desarrollo de la manufactura en la industria del vestido, el tabaco, el azúcar, el alcohol y el pulque. En donde se registró mayor dinamismo fue en la minería por dos hechos novedosos, la extracción de metales industriales como el hierro y el cobre, y la de un combustible: el petróleo. El progreso resultado de estas

[140] D. Brading, **op. cit.,** p. 728.

[141] D. Maciel, **op. cit.,** p. 106.

[142] Luis González y González, **Historia general de México**, México, El Colegio de México, Tomo II, 1976, p. 1010.

dinámicas, que se hace más evidente durante la llamada prosperidad porfiriana, no alcanzó a la mayoría de la población.

> "Los millones de pesos quedaron en poder de una aristocracia poco numerosa y vestida de levita, y de una clase media cada vez más poblada con medio millón de socios vestidos de chaqueta y pantalón. No llegó nada, o casi nada de la deslumbrante riqueza de México a la muchedumbre de camisa y calzón blanco. Y así fue no sólo por la maldad atribuida a los ricos y a los riquillos; también porque no funcionó la teoría de la pirámide social, tan cara a los liberales. Para éstos era seguro que la lluvia de la riqueza caída de la punta de la pirámide se escurría hasta cubrir el valle de los pobres".[143]

BIBLIOTECA VIRTUAL

De hecho, ya en la Constitución de 1857 aparece la flagrante contradicción entre los principios liberales plasmados en ella y la realidad social y económica del país. De acuerdo con la Constitución existía igualdad jurídica y política entre todos los mexicanos dada su condición de ciudadanos. En dicho texto se proponía que la sociedad tuviese como eje rector al individuo y sus libertades individuales, mientras que el Estado sólo debía garantizar y promover los intereses particulares. También establecía el libre cambio y la plena circulación de mercancías. Sin embargo,

> "la realidad de la nación en el plano de las relaciones sociales apuntaba en otra dirección: las oligarquías regionales seguían detentando el poder político, la libertad de trabajo se enfrentaba a formas de explotación no capitalistas como el peonaje, y la igualdad jurídica chocaba con el predominio de estructuras de dominación impregnadas de matices estamentales y raciales".[144]

[143] **Ibid.,** pp. 101l-1012.

[144] C. Cardoso, **op. cit.,** pp. 80-82.

El hecho de que existiera una estratificación social tan rígida, impedía cualquier tipo de movimiento ascendente en la escala social. "Pese al carácter progresista de la legislación liberal de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma, las iniciativas legales que contemplaban un mejoramiento para las clases desfavorecidas quedaron en el papel".[145]

El liberalismo mexicano más que una realidad originada en una experiencia histórica concreta, surgió como un plan teórico-político cuya existencia se debió a la necesidad -agigantada por las circunstancias- de liberarse de una vez para siempre de la herencia colonial hispánica.[146] En la tarea de gobierno, estas ideas darían paso a la concepción de un Estado fuertemente centralizado "que triunfó sobre el concepto, en apariencia más clásicamente liberal, del federalismo, y, en el económico, a la praxis del individualismo que contemplara, de acuerdo con la filosofía utilitaria, la consecución del mayor provecho para el mayor número de personas".[147]

La educación pública se convirtió en un aliado importante para la difusión del credo liberal y en los libros de texto se explicaba la historia patria a partir de una interpretación radical de esa historia y de la política. Esta situación permitía adivinar una vocación autoritaria que también entraba en contradicción con las aspiraciones

[145] D. Maciel, **op. cit.,** pp. 146-149.

[146] **Ibid.,** p. 135.

[147] **Ibid.,** pp. 136-137.

democráticas que propugnaron los liberales, y con el carácter más igualitario al que la sociedad mexicana hubiera debido aspirar después de la Independencia. Brading explica esto como un extranjero capaz de interpretar la historia y el papel de los héroes de un país ajeno: sin temor a herir susceptibilidades o a traicionar creencias colectivas. "Si la reiterada fuerza de la retórica civil logró consagrar a Juárez como el héroe nacional, también indicó implícitamente la flagrante contradicción que había entre las aspiraciones democráticas de la Reforma y el carácter autoritario del gobierno de ese momento".[148]

La paradoja del liberalismo radicó en que al buscar una transformación masiva de las relaciones de propiedad -lo que se traducía en última instancia en un compromiso con la modernización económica capitalista- se negó a sancionar un poder ejecutivo central capaz de poner en práctica ese compromiso.

> "Un análisis ideológico no puede separarse de una consideración social. El poder presidencial creado por Benito Juárez y perpetuado por Porfirio Díaz, operó al margen de los límites estrictamente legales de la Constitución. Al mismo tiempo, el fracaso del liberalismo clásico para expresar aspiraciones populares, retrasó la reforma social..."[149]

Por otra parte, los liberales no pudieron contrarrestar el hecho de que alrededor de la Iglesia Católica giró gran parte de la ayuda a los pobres, así como que diferentes sociedades de laicos piadosos se agruparon para llevar a cabo obras

[148] Brading, **op. cit.,** p. 728.

[149] David Brading, **Los orígenes del nacionalismo mexicano**, México, Ed. Era, 1988, p. 96.

de beneficencia social.[150] El Estado que emergió después de la Guerra de Reforma se caracterizó por una profunda desorganización administrativa y por un fuerte desequilibrio fiscal[151], lo que tampoco le permitió márgenes de acción para impulsar tareas en beneficio de los más desfavorecidos.[152] La incertidumbre general acerca del destino y actividades de los establecimientos religiosos también contribuyó a la desorganización de algunos y a la clausura de otros.[153] De las escasas acciones que se lograron emprender destaca la creación, en 1843, del Consejo de Salubridad, cuyo objetivo fue "vigilar la enseñanza de la medicina, fomentar los estudios de higiene, popularizar la vacuna contra la viruela, hacer visitas a los establecimientos benéficos, proponer todo lo concerniente a la política sanitaria y formar una código sanitario de la República".[154] Este Código se promulgó hasta 1981, siendo su ámbito sólo el federal.[155]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

El gobierno no podía hacer mucho; de hecho se encontraba enfrentado a

[150] Es el caso de los comerciantes vizcaínos asociados con la Cofradía de Aranzazú que sostuvieron el Colegio de las Vizcaínas. Cuando una cofradía era creación de un gremio de artesanos, ayudaba a sus miembros en gastos de seguridad social. J. Bazant, **op. cit.,** p. 11.

[151] C. Cardoso, **op. cit.,** p. 82.

[152] De hecho, John Coastworth señala que en 1880 el gasto del gobierno en la Nueva España tuvo un monto no mayor que un 4.2% del PIB. Después de la Independencia, los gastos del gobierno como una proporción del PIB en realidad aumentaron a 7.4% en 1845 y a 6.8% en 1860. "Así durante el periodo de mayor inestabilidad de la política mexicana, los gobiernos republicanos pudieron cobrar impuestos aproximadamente en la misma proporción que las administraciones virreinales y, en realidad, gastaron un porcentaje más alto del ingreso nacional en la administración interna y en la defensa". **Los orígenes del atraso**, México, Ed. Alianza, 1a. ed., 1990, p. 145.

[153] D. Cosío Villegas, **op. cit.,** p. 377.

[154] **Ibid.,** p. 378.

[155] H. de Gortari y A. Ziccardi, **op. cit.,** p. 6.

continuas reclamaciones por sus compromisos derivados de la deuda externa que hacían peligrar su existencia misma.[156] Los ideales de los liberales de la primera generación encabezada por Mora, y que posteriormente alcanzaron rango constitucional en la segunda generación con Lerdo y Juárez en los puestos de mando, estuvieron caracterizados por una fuerte ambigüedad respecto al compromiso de justicia social. Nunca fueron más allá de la creación de una extensa capa de pequeños propietarios rurales[157], a partir de la cual parecía imposible una transformación social de fondo.

> "En la etapa que va de 1888 a 1903, la casta de los rancheros (arrendatarios y pequeños propietarios), cosa de medio millón de hombres, también se desliza paulatinamente al modo de producción lucrativo para el mercado. Trabaja la tierra con sus propias manos y las de sus hijos. Acumula módicas ganancias en forma de monedas de oro, las guarda celosamente bajo tierra en cántaros para cuando haya oportunidad de comprar más tierra".[158]

Los políticos liberales tuvieron que enfrentarse a un sinfín de dificultades, lo que sin duda los obligó a desviar su atención de problemas que aquejaban a los sectores de la sociedad que carecían de lo más indispensable. También contó la índole moderada del liberalismo dominante, además de la idea generalizada en la sociedad de la época en el sentido de que el obrero y el indio tenían un carácter desvalido, lo que se consideraba como un freno para el desarrollo del país. Lo cierto

[156] C. Cardoso, **op. cit.,** p. 82.

[157] J. Bazant, **op. cit,** p. 277.

[158] L. González, **Historia General de México, op. cit.,** p. 972.

fue que las promesas del progreso en el orden social no pasaron más allá de constituir buenas intenciones.[159] Daniel Cosío Villegas señala que incluso el liberalismo con sus ideas abstencionistas lastimó un tanto la beneficencia, "pues no compartía el concepto de la caridad cristiana, que puede dar pábulo a la negligencia, sofocando cualquier esfuerzo progresista. Los liberales aceptaron la beneficencia en su sentido más restringido".[160] Este mismo autor llega más lejos en su crítica al decir que el liberalismo ortodoxo no creía que el gobierno o la asistencia privada pudieran aliviar aunque fuera parcialmente los padecimientos de los más pobres; no quería ver que el axioma de "dejar hacer, dejar pasar", cambiara en "dejar padecer, dejar morir", para los sectores más débiles de la sociedad.[161]

Las ideas dominantes en la época y la creación de un Estado Liberal no pudieron resolver la contradicción situada en la base de esa construcción, la cual se expresó en el fracaso de un compromiso con los sectores desfavorecidos de la sociedad mexicana. Quizá en este fracaso se encuentre la raíz de la explicación de porqué, primero el gobierno de Porfirio Díaz y después los gobiernos constituidos y hasta legitimados por un movimiento revolucionario como el de 1910, fueron igualmente incapaces de diseñar una política social o políticas sociales de largo aliento que no buscaran sólo soluciones de coyuntura sino estructurales para los problemas más graves y urgentes que aquejaban a sectores mayoritarios de la sociedad.

[159] D. Maciel, **op. cit.,** p. 149.

[160] D, Cosío Villegas, **op. cit.,** pp. 378-379.

[161] **Ibid.,** pp. 410-411.

En el tránsito del Estado Liberal al revolucionario, la manifestación más evidente del compromiso con los desfavorecidos siguió siendo la beneficencia. Hay razones de sobra para entender el categórico rechazo a que uno de los canales de esa beneficencia fuera la Iglesia; esta negativa obligaba a llenar este espacio con un compromiso más explícito de parte del Estado, que se adoptó de manera paulatina y cautelosa. Más tarde, cuando la secularización de la sociedad y su relación con el Estado se consideraron consolidadas, el rechazo se hizo extensivo a otras formas de beneficencia privada, aunque muchas de ellas se mantuvieran aún por largo tiempo, incluso hasta nuestros días.

BIBLIOTECA VIRTUAL

El Porfiriato: la atención de lo social, una tarea de "emergencia"

De acuerdo con la idea que el propio Porfirio Díaz tenía de su largo gobierno, México se había transformado radicalmente y contaba, por ejemplo, con una clase media que no tenía antes de ese gobierno y que resultaba, como en otros países, el elemento activo de la sociedad. Los ricos, en palabras del propio presidente Díaz

> "estaban demasiado preocupados por sus riquezas y dignidades, para que pudieran ser de alguna utilidad inmediata en el progreso y en el bienestar general. Los pobres, por su parte, eran tan ignorantes que no tenían poder alguno; los indios que eran la mitad de la población se ocupaban poco de la política. Estaban acostumbrados a guiarse por aquéllos que poseían autoridad en lugar de pensar por sí mismos. Esta es una tendencia que heredaron de los españoles, quienes les enseñaron a abstenerse de intervenir en los asuntos públicos y a confiar ciegamente en que el gobierno los guiara".[162]

[162] Luis González y González, **Los presidentes de México ante la nación 1821-1984**, México, Ed. Congreso de la Unión, 1985, p. 503.

De igual manera el Presidente decía al periodista Creelman -durante la famosa entrevista- que encontró a México en bancarrota, dividido e infestado de bandidos, pero que para ese momento, ya contaba con 15 millones de habitantes y que a lo largo y ancho del territorio nacional quedaban pruebas de la obra gubernamental. Refirió que cambió un proyecto irregular e ineficaz de educación pública que tenía 4,850 escuelas y alrededor de 163,000 alumnos, por un sistema espléndido de educación obligatoria que contaba con 12,000 escuelas a las que asistían quizá más de un millón de alumnos. Escuelas que no sólo educaban a los niños de la República, sino que penetraban en las prisiones, cuarteles militares e instituciones de caridad.[163] Asimismo se construyeron el Hospital General y el de la Castañeda.[164]

BIBLIOTECA VIRTUAL

Sin embargo, durante el Porfiriato se insistió en que el compromiso con los sectores más desprotegidos no tenía que verse como una obligación del Estado, sino que era en las instituciones privadas de beneficencia en donde recaía la mayor parte de esa responsabilidad, insuficientes por lo demás para atender las demandas de los sectores más pobres.[165] Durante esta época se mantuvo la idea de que el Estado no debía participar en la solución de los problemas que aquejaban a las mayorías, ni convertirse en el agente activo y único. Su actuación debía limitarse a crear las condiciones adecuadas para el desarrollo de actividades privadas, las que debían

[163] **Ibid.,** p. 509-510.

[164] H. De Gortari y A. Ziccardi, **op. cit.,** p. 7.

[165] **Ibid.,** pp. 3-4.

-ellas sí- aportar soluciones para los problemas sociales.[166] De ahí que, en algunos momentos, de manera explícita se anunció el destino de fondos públicos para 'cooperar' con una causa considerada noble. Por ejemplo, cuando se inauguró el Hospital General, el 5 de febrero de 1905.[167] Manuel Romero Rubio, Secretario de Gobernación, declaró en 1885, "que la beneficencia privada era el medio más seguro y natural de socorrer a los necesitados, pero que desafortunadamente en México se encontraba abatida por el temor a las denuncias y por la desconfianza a la ejecución testamentaria".[168]

La protección del obrero podía lograrse con la fundación de asilos, escuelas, hospitales y centros recreativos, y no se debía considerar en esto el salario, puesto éste lo fijaba la ley de la oferta y la demanda. Es ilustrativa la declaración de Matías Romero en 1892 "los males del obrero escapan a la intervención estatal".[169] En el más puro espíritu liberal, las relaciones entre los patronos y obreros se arreglaban contractualmente entre individuos, sin intervención del Estado, a menos que las reivindicaciones de los trabajadores llegasen a amenazar el orden.[170] Francisco Xavier Guerra, por ejemplo, sostiene que para diciembre de 1906, los obreros en huelga de las fábricas textiles de Río Blanco pidieron la intervención de

[166] Daniel Cosío Villegas, Cuarta llamada particular, en Moisés González Navarro, **Historia Moderna de México**, México, ed. Hermes, 1973, p. XVIII.

[167] Moisés González Navarro, **La pobreza en México**, México, El Colegio de México, 1985, pp. 84-85.

[168] **Ibid.,** p. 122.

[169] C. Cardoso, **op. cit.,** p. 273.

[170] **Ibid.,** p. 277.

Díaz en calidad de árbitro. Y aunque este arbitraje no satisfizo a los obreros y resultó ineficaz para resolver el conflicto obrero, rompió con la práctica liberal de abstención del Estado en las relaciones laborales y permitió el establecimiento de algunos elementos cercanos a una legislación de tipo social.[171]

Las causas más comunes para estallar huelgas fueron, en primer lugar la lucha por evitar el aumento de la jornada de trabajo; después, el mal trato -que llegaba hasta los golpes- el cese de operarios, la oposición a nuevos administradores y reglamentos, la lucha contra el trabajo dominical y el nocturno, la limitación de las entradas y salidas de las fábricas, y el sistema de multas y castigos empleados.[172]

Esta situación provocó que se registrara un considerable número de huelgas, algunas de ellas violentas.[173] La tendencia era que los administradores de las sociedades procuraban que los propietarios les reconocieran sus méritos, ofreciéndoles mayores ganancias sin importarles el costo que esto implicaba para los obreros. En la industria textil esto era muy evidente, además porque el gobierno efectivamente no quería intervenir, pero lo hacía de manera indirecta protegiendo a los industriales. Cuando esta protección se denunciaba, la prensa gobiernista respondía que los obreros mexicanos eran perezosos por atavismos indígenas.[174]

[171] F. X. Guerra, **op. cit.,** p. 277.

[172] Las industrias con mayores índices de estallamiento de huelgas durante el Porfiriato fueron la textil, los ferrocarriles y en la industria cigarrera, 75, 60 y 35 respectivamente, citado por M. González Navarro, **Historia General de México**, México, Fondo de Cultura Económica, vol. VI, octubre-diciembre 1956, pp. 202-206.

[173] **Ibid.,** pp. 201-202.

[174] **Ibid.,** p. 214.

Durante el régimen de Porfirio Díaz se pensaba que la situación de los desfavorecidos sólo podría mejorar con medidas estatales de excepción o con la limosna individual. Moisés González Navarro narra cómo el gobernador de Veracruz destinó 500 pesos de su caja particular para repartirlos entre las personas más necesitadas de la población y 1000 para el hospital. El propio Porfirio Díaz regaló en una ocasión a los pobres la cantidad que el ejército había destinado para una fiesta en su honor. Cuando surge el debate sobre la instrucción obligatoria, éste se extendió para pedir que el Estado diera también pan a los niños en edad escolar. Justo Sierra rechazó por absurda esa propuesta; la misión del Estado se debía limitar a facilitar la instrucción, aunque tiempo después, con la Ley de 1909 se modifica esta posición para disponer que a los niños de las primarias oficiales se les proporcionara alimento y vestido, en los casos en que por carecer de ellos no pudieran asistir a la escuela.[175]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Cuando el Porfiriato entró en su fase final, las tensiones sociales parecían incontrolables, y así se indicaba porque "debería hacerse algo en bien de las clases populares, porque lo hecho hasta entonces por el régimen, aunque plausible, era insuficiente, sobre todo ante la amenaza socialista".[176] Había una especie de autocomplacencia en el sentido de exagerar las acciones en favor de los desprotegidos que desde entonces se ligaban a propósitos distintos a los de hacer equitativos los beneficios del progreso logrado hasta entonces; para los científicos el resultado importante que se debía derivar de esas acciones era el de conservar la

[175] Véase la parte que G. Navarro dedica a este debate en **La pobreza en México, op. cit,** p. 104-105.

[176] **Ibid.,** p. 85.

paz. Alberto María Carreño aseguraba, por ejemplo, que los ferrocarriles, la alfabetización y la moralización del ejército, más el hecho de que el obrero se hubiera acostumbrado a gozar de la paz, hacían imposible una revolución.[177]

Las instituciones públicas para la atención de los desfavorecidos eran aquellas que se habían heredado de la colonia, entre las que destacaban los hospitales. De manera paulatina, sin embargo, se fueron ampliando, mejorando y pasaron a formar parte del patrimonio del Estado. Pero a pesar de que esa responsabilidad no estaba formalmente reconocida, la práctica más común fue que la beneficencia recayera sobre los gobiernos, de manera especial los gobiernos municipales, quienes más contribuían a su sostenimiento, aunque también había una cierta ayuda de los gobiernos estatales, así como del federal. Normalmente los particulares solicitaban el apoyo del gobierno para 'completar' una obra de beneficencia. De igual manera, frente a desastres naturales como temblores e inundaciones, el gobierno federal intervenía en auxilio de los damnificados. La Iglesia se erigió siempre como una instancia crítica de estas eventuales ayudas. González Navarro registra en el libro que:

> "apareció una crítica en la que un periódico católico hacía la distinción entre caridad y beneficencia, y afirmaba que sólo la primera era eficaz como lo probaba la diligencia con la que el cura de Guanajuato repartía los auxilios proporcionados por los particulares, mientras que el gobierno del estado los escatimaba. El Imparcial (periódico oficial del régimen) respondió distinguiendo entre la caridad peligrosa por irreflexiva y la caridad bien entendida e inteligente: la primera creaba la mendicidad y fomentaba la vagancia y los vicios; la segunda,

[177] **Ibid.,** p. 86.

practicada por el gobierno, promovía la virtud y el trabajo".[178]

La beneficencia estaba controlada administrativamente por una Dirección de Beneficencia creada en 1877, la que para 1881 se integró en la Secretaría de Gobernación.[179] Dentro de esta unidad funcionaba una Junta cuyos vocales decidían el destino de los recursos; su origen y secularización quedaron regulados por la Ley 2 de febrero de 1861. Los gastos para la beneficencia pública los aprobaba la Cámara de Diputados y su procedencia, en términos gruesos era la siguiente: la mayor parte provenía de los gobiernos municipales, después de la lotería, los juegos azar y los réditos de los capitales propiedad de la beneficencia. Del presupuesto de la federación para 1887, se destinó un 0.73% a la beneficencia pública. Para 1910 este porcentaje ascendió a un 2%.[180]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Otra forma que adopta esta ayuda eventual por parte del gobierno a los sectores desprotegidos, está en relación con la iniciativa individual de los funcionarios porfiristas, tanto federales como locales. En determinadas ocasiones -hasta José Ives Limantour lo llego a hacer- se tomaban decisiones como la de abolir impuestos para los más pobres, suprimir aranceles para liberar a los consumidores de las expoliaciones de un trust acaparador de productos para la alimentación popular, y obtener la autorización del Congreso para comprar maíz a Estados Unidos, el cual se vendió a precios inferiores a los del mercado para frenar a los

[178] **Ibid.,** p. 119.

[179] Ricardo Pozas Horcasitas, "El desarrollo de la seguridad social en México", **Revista Mexicana de Sociología**, UNAM, vol. 4, 1992, p. 27.

[180] G. Navarro, **La pobreza en México, op. cit.,** p. 121.

acaparadores.[181] Olegario Molina en Yucatán fue considerado como uno de los representantes más fieles de la 'filantropía porfirista'; alguna obra de infraestructura incluso la inició con parte de su sueldo.

A pesar del temor de que se sustituyera la beneficencia privada con la oficial, muy lentamente hubo una transformación sustancial que se refleja en la manera en la que los gobiernos posteriores a la revolución van a verse obligados a asumir un compromiso social más amplio, aunque fuera más retórico que real. La beneficencia pública empezó a adquirir importancia y a medida que fue creciendo, sustituyó a la caridad de la Iglesia Católica y a la de los particulares. Los grupos favorecidos por estas primeras instituciones y acciones cuya iniciativa venía sobre todo de los gobiernos locales, fueron los provenientes de sectores organizados, como los obreros de las fábricas textiles, los cuales eran destinatarios de casas pagadas en abonos. Eran los marginados, la mayoría que no estaba integrada a esos sectores la que no podía aspirar a beneficiarse de estas acciones.[182]

La Revolución: el compromiso social se subordina

Cuando el presidente Madero tomó posesión de su cargo pidió estudios sobre la beneficencia europea. Su manejo se lo confió a una Junta Superior integrada por juntas locales; de igual manera proyectó la integración de juntas para cada cuartel en el Distrito Federal a las que les otorgó personalidad civil para inspirar confianza

[181] **Ibid.,** p. 137.

[182] **Ibid.,** p. 103.

y poder aceptar y poseer donaciones y legados. Estas juntas, registra Moisés González Navarro

> "estarían compuestas por cuatro señores de los más caracterizados y por diez señoras de las más respetables del barrio, que moralizarían e instruirían a los niños, atenderían a los ancianos y promoverían la fundación de establecimientos benéficos aprovechando el creciente número de filántropos".[183]

También se sostendrían con una ayuda más sistemática: la cantidad mensual que el gobierno aportaría, así como los recursos provenientes de tómbolas y loterías efectuadas en las fiestas tradicionales.

Por otra parte, nuevamente hubo varias iniciativas en los gobiernos estatales para regular la beneficencia privada, la cual se consideraba que funcionaba sin ningún tipo de control. El Estado estaba llamado a garantizar y proteger los intereses generales, de donde se justificaba plenamente que tuviera una 'discreta' intervención. En este periodo se registra también la construcción de algunas obras de infraestructura para atender sobre todo a enfermos y ancianos. Rafael de Icaza, responsable de la Dirección de Beneficencia señalaba porqué era indispensable reunir los cuatro factores más importantes de la beneficencia: gobiernos de los estados, prensa, señoras y sacerdotes, puesto que ya estaba 'asegurada la voluntad Presidente'. Desde ese momento, el apoyo otorgado por el gobierno, amplio o escaso, parece haber quedado supeditado a la voluntad presidencial. Para 1912 se aceptaba que el presidente Madero no había podido cumplir dos de sus promesas de campaña: el aumento de salarios y la disminución de la jornada de trabajo, porque

[183] **Ibid.,** p. 150.

eran problemas sujetos no a la voluntad de un individuo ni del gobierno, sino a leyes económicamente fundamentales.[184]

Se consideró que uno de los saldos más negativos de la larga dictadura porfirista y del corto gobierno de Madero lo representó el hecho de que el progreso alcanzado en esos años acentuara la desigualdad a tal punto que la revolución no tardaría en estallar. La guerra civil dejó una situación aún peor. De ahí que se insista en señalar que uno de los objetivos de quienes estuvieron detrás del movimiento revolucionario de 1910, fue construir mecanismos para lograr un gobierno más representativo que, de manera indirecta influyera para definir la vocación social del Estado. Con la llegada de los constitucionalistas, Venustiano Carranza envió una iniciativa al Congreso Constituyente en la que se aprobó que el Consejo Superior de Salubridad dependiera del Presidente de la República, además de que se creara el Departamento de Salubridad.[185] Durante este periodo sin embargo, era patente la penuria de los recursos públicos, la falta de liquidez y las dificultades de la paridad de la moneda.[186] Esto hizo difícil canalizar recursos para políticas, como pudieron ser las sociales.

La triunfante rebelión de Agua Prieta, consideró que la desorganización de la beneficencia pública se debía a la falta de una Ley Orgánica. Lerdo de Tejada y

[184] **Ibid.,** p. 153.

[185] Xavier De la Riva Rodríguez, "Salubridad y asistencia médico-social en México", **México, 50 años de Revolución, la vida social**, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 386.

[186] José C. Valadés, **Historia General de la Revolución Mexicana**, Tomo VI, México, Ed. De Gernika, 1985, pp. 155-156.

Manuel Urquidi presentaron a Obregón un proyecto de reorganización del ramo, dividiéndola en tres capítulos: las acciones encaminadas, primero, a capacitar para el trabajo: la administración de la Casa de Niños Expósitos; la Escuela Nacional de Industria y la Casa de Ciegos y Sordomudos. Segundo, hacia los incapacitados para abajo, lo que significaba administrar fundamentalmente el manicomio y el asilo general; tercero, al área de la salud, que tenía que ver con la organización del Departamento de Salubridad Pública que manejaba los hospitales General, Juárez, Morelos, Homeopático y varios consultorios, además de los baños y dormitorios públicos. Este proyecto no fue aprobado y Obregón presentó otro a la Cámara de Diputados, donde se señalaba que los recursos de la beneficencia deberían obtenerse fundamentalmente de los capitales de que ésta disponía. Se proponía una directiva pluripersonal, esto es un consejo de seis personas que substituiría a la directiva unipersonal que funcionaba hasta entonces. Esta iniciativa definió la beneficencia pública en el Distrito Federal:

> "como una institución de Estado que tenía por objeto remediar gratuitamente las necesidades imperiosas de los desamparados. No debía entenderse como caridad o dádiva, confiándole de esta suerte el carácter de un servicio social obligatorio para la colectividad y eliminando de él toda acepción mística o de falsa piedad, que resultada enervante y contradictoria del verdadero sentido social y humano de esta actividad pública".[187]

Posteriormente, en un Acuerdo Presidencial del 21 de agosto de 1926, se propuso terminar con la beneficencia privada porque sus bienes eran enormes y estaban ligados a instituciones religiosas. Además del sentido anti-religioso de la

[187] M. G. Navarro, **La pobreza en México, op. cit.,** pp. 189-190.

medida, "el objeto del Estado era alcanzar la 'solidaridad' social, razón por la cual atendía a los desvalidos, pues su miseria era foco de delitos, carga para la sociedad y peligro de desintegración social".[188]

A partir del momento en el que se establece la diferencia entre una acción de caridad -imputable sólo a la conciencia individual- y la responsabilidad social del Estado ante los más desfavorecidos, la preocupación rectora fue la de atenderlos para evitar ante todo conflictos sociales y políticos. Esta característica estará presente en el largo y dificil camino de la construcción de las políticas sociales. De la Reforma a la Revolución, la consigna fue quitarle la estafeta a la Iglesia para evidenciar su desinterés por los pobres, pero sin que el gobierno aceptara asumir de manera explícita el compromiso vacante.

Años después, entre 1932 y 1934, hubo declaraciones donde se mencionaba a la beneficencia como un servicio social, no una obra de caridad. De hecho, el contenido de algunos de los artículos constitucionales, particularmente el 123, establecía una base diferente para abordar los problemas de la desigualdad social. Hasta ese momento los industriales de la época consideraban las disposiciones de ese artículo como una obligación moral, no legal, por lo que fueron prominentes industriales los que formaron parte del órgano directivo de la Dirección de Beneficencia Pública. El campo de intervención de la beneficencia estuvo siempre delimitado: se ocuparía de los grupos desprovistos de los recursos elementales. Los límites aparecen a partir del momento en que se define como una tarea del Estado.

[188] **Ibid.,** p. 193.

En el debate se advierten posiciones que pugnaban por una beneficencia legal opuesta a quienes defendían la idea de una beneficencia pública. La primera sostenía que los desvalidos tenían un genuino derecho a esa asistencia; la segunda establecía la obligación del gobierno sin admitir derecho alguno por parte de quienes requerían esta ayuda. Se añadía que los escasos recursos con los que el país contaba, no permitían establecer el compromiso de una beneficencia legal.[189] Sólo debería ayudarse a satisfacer las necesidades más apremiantes del indigente, ya que el excedente significaba un lujo que haría preferible la indigencia al trabajo, y gravaría a la sociedad con mayores e innecesarios impuestos para el sostenimiento de la beneficencia. Se buscaba evitar que entre los desvalidos pudiera surgir la idea de que ser pobre era preferible a ser obrero.[190]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Los efectos de la Gran Depresión de 1929 dejaron de manera irremediable saldos negativos en gran parte de los países del mundo y México no podría ser tampoco una excepción. Sin embargo, en los círculos de poder político no parecía ser un tema de preocupación, además de que en esos años tampoco se podían tener datos confiables que ilustraran los desgastes que sufriera la economía y los impactos sociales derivados, consecuencia del crac internacional. "En los años treinta México no contaba con los medios administrativos que hubieran permitido medir con

[189] **Ibid.,** pp. 192-193.

[190] **Ibid.,** p. 193.

exactitud los efectos cuantitativos de la crisis".[191]

Se hicieron aislados esfuerzos públicos sobre todos para reducir la tasa de desempleo (las cifras oficiales señalaban que existían 350,000 desocupados en el momento más dificil de la crisis: 1932). De ser cierta esta cifra, significaba algo más del 65% de la población económicamente activa registrada por el censo de 1930.[192]

Se crearon algunas colonias agrícolas para albergar repatriados que volvían de los Estados Unidos. La Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, a través de la Unión de Cesantes del Distrito Federal, repartió tarjetas para que los más necesitados recibieran comida gratis. "El PIB creció entre 1921 y 1928 a una tasa promedio anual del 2.6% mientras el producto per capita lo hizo al 0.9%. Entre 1929 y 1932 no hubo crecimiento sino una baja, que en 1932 fue del 16%. En 1933 se inició la recuperación y en 1934 la depresión quedó superada".[193]

El Cardenismo: la asistencia pública, una tarea del Estado

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, el Plan Sexenal elaborado para orientar las actividades del nuevo gobierno no incluía ningún capítulo dedicado de manera particular al tema de la beneficencia o asistencia públicas, con excepción de algunas responsabilidades ambiguas como las de 'fomentar' la apertura de asilos para ancianos e inválidos, casas de orientación para mujeres y campañas contra la

[191] Lorenzo Meyer. "El conflicto social y los gobiernos del Maximato". **Historia de la Revolución Mexicana 1928-1934**, México, El Colegio de México, Tomo 13, 1980, p. 17.

[192] **Ibid.**

[193] **Ibid.,** p. 23.

mendicidad. González Navarro lo considera comprensible porque hasta entonces tanto la beneficencia pública como la privada se dedicaban a dotar de servicios a las personas necesitadas, sin que tal cosa se relacionara de modo alguno con la vida del país en general, ni con el compromiso revolucionario del gobierno.

A principios de la década de los treinta y como resultado de la instauración de programas sociales de cobertura amplia auspiciados por los Estados Benefactores, entre 1935 y 1936 el gobierno de Lázaro Cárdenas se sintió obligado -como lo hacían países de ideologías más avanzadas- a proporcionar ayuda a quienes carecían de lo necesario para vivir y de los medios indispensables para hacerle frente a sus enfermedades. De hecho, la beneficencia pública en el Distrito Federal adoptó plenamente la idea de asistencia pública, al descartar la vieja fórmula de dádiva sentimental, señalándose "que nada tenía de humillante para quién la recibe, porque no es sino una de las formas más elevadas de asistencia social".[194] La influencia socialista planteó un nuevo reto que ayudó a superar la idea de equiparar la beneficencia con la caridad; debía entenderse como una obligación del Estado, como lo expresó la Ley del 15 de octubre de 1937.[195]

El gobierno tenía la idea de trabajar en favor de los más castigados, avanza aún más lejos de lo que la reforma agraria podía generar como beneficios para esos sectores. Durante estos años se insistió en la necesidad de trabajar para conseguir los derechos sociales incluidos en la Constitución de 1917, los cuales se entendían

[194] **Ibid.,** p. 193.

[195] **Ibid.,** p. 192.

como la suma de propósitos de los hacedores de la Revolución Mexicana. En materia económica los objetivos planteados como metas gubernamentales mezclaban aspectos de recuperación propiamente económica con los sociales. Se ordenaron en seis puntos: 1) economía propia, 2) colonización en tierras ociosas, 3) industrialización, 4) sustitución de la economía de autoconsumo por la economía de compra-venta, 5) subida de jornales, 6) intromisión del Estado en toda la vida económica y social.[196]

Durante el gobierno Cardenista se registraron acciones de magnitudes modestas que en el largo plazo se traducirían en beneficios para los sectores menos favorecidos. Se tomaron decisiones para dotar de agua potable a los grandes centros de población; se aumentó y mejoró el agua que llegaba a la Ciudad de México desde Xochimilco, Santa Fe y el Desierto de los Leones. Se construyeron drenajes expulsadores de aguas negras: se llevaron a cabo obras de saneamiento en la capital, a partir del conocimiento de que más de medio millón de habitantes vivía en habitaciones sin servicios.[197]

> "El Presidente empleó gran parte de los pocos recursos de que disponía en curar de sus males a la población desvalida. En un país que ocupaba el penúltimo lugar en el continente Americano en lo relativo a la salud y en donde sólo residían 4250 médicos de los cuales dos mil se apilaban en la capital y mil quinientos en setenta ciudades y donde sólo 600 servían a trece millones de campesinos a razón de uno por cada

[196] Luis González y González, "Los artífices del Cardenismo", **Historia de la Revolución Mexicana**, tomo XIV, México, El Colegio de México, 1979, p. 76.

[197] Luis González y González, "Los días del presidente Cárdenas", **Historia de la Revolución Mexicana**, tomo XV, México, El Colegio de México, 1981, p. 277.

> 21,000, el esfuerzo debía ser descomunal para que dejase huellas".[198]

Se realizaron campañas importantes de lucha contra la tuberculosis; se intentó reglamentar la prostitución para controlar la difusión de enfermedades venéreas; se construyó el Hospital de Huipulco para recibir a los enfermos de tisis. A la profesión médica se le dio un fuerte impulso, no nada más con el apoyo para contar con médicos rurales, sino también con el de instituciones de enorme prestigio como la Universitaria Escuela de Medicina y el Hospital General. En este Hospital, el doctor Chávez estableció el Estatuto de Autonomía Técnica, la carrera de médico de hospital, la inamovilidad de los puestos, el servicio de neurocirugía, el laboratorio de investigaciones anatomopatológicas y uno de alergias. El campo de la medicina se fortaleció notablemente con la llegada de eminentes médicos españoles. El gobierno Cardenista dobló el porcentaje del gasto federal destinado a la salud pública.[199] Según la propia declaración del Presidente, en 1937 se destinaron 80 millones de pesos a la salud y a dotar de agua potable a 337 poblaciones. Se aumentaron los sanatorios de 182 a 689, de los cuales 108 se destinaron a servicios rurales.[200] Respecto a la educación se hizo especial énfasis en la preparación técnica para contar con profesionistas capaces de hacer frente al reto de la industrialización.[201]

[198] **Ibid.,** p. 279.

[199] En 1910 se gastó en este rubro 2,260,000 y en 1940, 38,670,000. H. De Gortari y A. Ziccardi, **op. cit.,** p. 11.

[200] L González, **Los días del presidente Cárdenas, op. cit.,** pp. 284-286.

[201] Desde el nivel de preparatoria, el gobierno Cardenista hizo esfuerzos por apoyar la formación de estudiantes. En 1937 se funda el Instituto Politécnico Nacional, que de acuerdo con los voceros de la época aparecía como el eje alrededor de la formación para la industria, en oposición a la UNAM a la que el presidente Cárdenas veía como el lugar privilegiado para la formación más de contenido humanista, **ibid.,** p. 284.

De esta manera, primero se transita paulatinamente -tanto a nivel de lenguaje como de concepción- de la beneficencia a la asistencia, movimiento sin duda débil pero que denotaba un mayor grado de definición por parte del Estado. El lº de enero de 1937, ya consolidado el gobierno de Cárdenas, se avanza más en la transformación conceptual y en la asignación de tareas, al señalarse que se lucharía por evitar las causas de la debilidad social que presentaban algunos individuos incorporándolos al proceso de producción.[202]

Este cambio conducirá a otro de mayor importancia: la sustitución en la jerga oficial del concepto de beneficencia por el de asistencia pública, lo que significaba una ampliación de la cobertura de los servicios ofrecidos por el Estado para atender a los sectores más desvalidados de la sociedad. De hecho, como se señaló el 13 de diciembre de 1937, Cárdenas envió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley para crear la Secretaría de Asistencia Pública,[203] que de entrada absorbía las nuevas tareas consecuencia de la fusión de las beneficencias privada y pública, además de las que prestaba el Departamento Autónomo de Asistencia Infantil.[204] Esta transformación implicaba que estos servicios no debían limitarse a satisfacer necesidades de subsistencia o tratamiento médico, sino que se debían canalizar esfuerzos para hacer de los individuos socialmente débiles, personas útiles a la

[202] **Ibid.,** pp. 193-194.

[203] En el artículo citado de R. Pozas se consigna la creación de esta secretaría en 1938.

[204] Véase el trabajo de Xavier De la Riva Rodríguez, "Salubridad y asistencia médico-social" **op. cit.,** p. 394.

colectividad.[205] Las reacciones negativas frente a esta iniciativa se debieron a que la beneficencia sólo había funcionado bien en el Distrito Federal. Sin duda una de las contribuciones más importantes en este campo fue, como se señaló, la instauración del servicio médico obligatorio. El proyecto se aprobó por unanimidad en ambas Cámaras. A partir de ese momento se puede decir que la asistencia pública se considera como una obligación del Estado, la cual incluía tanto el tema de la subsistencia como el de los servicios médicos para los 'socialmente débiles'.

> "Esta asistencia se esforzaría por hacer útiles a las personas de la colectividad, mediante la asistencia médica e higiénica a las madres y a los menores de seis años (aunque no fueran menesterosos). Ampliaría sus servicios en todo el país (en forma directa o coordinada con los gobiernos estatales) y vigilaría lo que quedaba de asistencia privada, para adecuarla a esa orientación".[206]

A partir de 1939 se insiste en el aumento del número de personas que no tenían con qué resolver sus necesidades más urgentes, y en que esta situación estaba relacionada con las condiciones generales que originaban esas debilidades económicas. Se decidió que se estudiarían incluso las causas de esas debilidades para corregirlas, disminuirlas o prevenirlas. "Así se lograría que quienes estuvieran en una posición inferior lograran elevar convenientemente su nivel de vida por su propio esfuerzo. De este modo, la Revolución destruiría o disminuiría la debilidad económica y social de la mayoría proletaria".[207] Se señalaba que la Revolución ya

[205] M. G. Navarro, **La pobreza en México, op. cit.,** p. 194.

[206] **Ibid.,** pp. 193-194.

[207] **Ibid.,** p. 194.

contribuía a mejorar el nivel de vida de los obreros industriales, artesanos y empleados, protegiéndolos con el salario; en 1933 se aumentó el salario mínimo de un peso a uno cincuenta.[208]

Se propuso suprimir los desniveles sociales impulsando programas como el agrario,[209] el fomento al sindicalismo, el abierto arbitraje entre capital y trabajo -como quedó expresado- y diversas formas de tutela en beneficio de las clases trabajadoras y desvalidas.[210] A pesar de estos esfuerzos sin duda importantes, hasta ese momento las erogaciones públicas no se destinaban en proporciones significativas para atender necesidades sociales.[211] Según los cálculos de James

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

[208] En materia de protección al trabajo también se avanzó en una definición más clara de la responsabilidad del Estado como garante de los derechos de los trabajadores. El presidente Cárdenas lo planteó de la siguiente manera: "la legislación sobre el trabajo, como es sabido, tiene en todos los países un carácter tutelar respecto de los trabajadores, porque tiende a reforzar la debilidad de éstos frente a la fuerza de la clase patronal para acercarse lo más posible a soluciones de justicia efectiva". L. González, **Los presidentes ante la Nación 1821-1984, op. cit.,** p. 713.

[209] En relación con este programa el presidente Cárdenas dijo: «Con la entrega de la tierra por la autoridad a los campesinos que tienen derecho a obtenerla, se cumple la primera fase del programa agrario, que recibió expresión en un Acuerdo Presidencial, sancionado por el ejecutivo a mi cargo después de oída la opinión del Consejo de Gabinete a cuya deliberación estimé conveniente someterlo. Los aspectos ulteriores de este plan, igualmente importantes puesto que comprenden la organización de los ejidos y el establecimiento de los órganos adecuados para la impartición del crédito como un servicio social que ministra el Estado a los ejidatarios y pequeños propietarios se encuentra en pleno desarrollo. El cambio de régimen de propiedad territorial está dando ocasión para reorganizar los servicios urbanos, educativos y de higiene rural y otros con carácter permanente que van estableciéndose. El Banco Nacional de Crédito Ejidal ha organizado ya 155 ejidos y sigue activando sus trabajos para entrar en operación con el resto a la mayor brevedad. Han sido ya firmados por el Departamento Agrario resoluciones presidenciales que dotan a 221 núcleos de población, con 114,814.00 hectáreas de riego y 128,526.00 para pastizales, que benefician a 28,503 ejidatarios". L. González, **ibid.,** p. 720.

[210] L, González y González, Los artífices del cardenismo, **op. cit.,** p. 76.

[211] Alrededor del 60% de los gastos del gobierno federal se destinaban a la maquinaria administrativa y especialmente a cubrir los haberes de los 60 mil miembros de las fuerzas armadas y de los 10 mil policías. Citado por L. González, **ibid.,** p. 76.

Wilkie, entre 1933 y 1934

> "sólo una quinta parte de los egresos de la autoridad federal se dedicaron a promover los ideales económicos revolucionanos, y más que nada a construir carreteras y obras de irrigación. Aproximadamente otra quinta parte del gasto público federal se empleó en poner en marcha los otros ideales, principalmente el de la educación pública gratuita y laica. Al parecer los gastos de los gobiernos de los estados y de los municipios dirigidos a impulsar la economía, a promover el confort de las masas y a la instrucción pública fueron proporcionalmente más raquíticos que los federales".[212]

BIBLIOTECA VIRTUAL

El país se encontraba sin embargo en pleno proceso de consolidación institucional; no tenía aún núcleos amplios de la sociedad que tuvieran una participación económicamente activa, lo que presionaba para que la asistencia actuara de manera múltiple en los sectores marginados, los que -con esa ayuda- podrían eventualmente iniciar, reanudar o aumentar su trabajo productivo. Se consideró que la asistencia pública debía, en primer término, proporcionar los servicios médicos indispensables. Posterionnente se pensó que debía transformarse en una ayuda de carácter integral para la población identificada como débiles sociales. Aunque las cifras en números absolutos reflejan un aumento en el costo de servicios de asistencia social, pasando de 13 millones de pesos en 1930 a 20 en 1937, la cantidad que correspondía por persona, disminuyó. El origen del presupuesto lo constituyeron fundamentalmente recursos de la lotería nacional. Para 1940 la lotería aportaba la mayor parte de los recursos para la asistencia pública; el presupuesto pasó de 8.6 millones que registraban sus egresos, a 22.9 en 1940 en el

[212] Citado por L. González, **ibid.,** p. 76.

mismo rubro, lo que fue posible gracias al auge de la lotería.[213]

A pesar del énfasis que el gobierno Cardenista puso en la necesidad de apoyar sectores marginados, es evidente que esta ayuda fue canalizándose a aquellos grupos más organizados, puesto que también en estos años se hicieron esfuerzos importantes para lograr una mayor cohesión corporativa. Se avanzaba en esquema corporativo y en los apoyos fundamentales para sostener el sistema anclado en el partido (PRM). Los verdaderamente pobres no recibían apoyo; la ayuda estuvo siempre destinada a algunos sectores particulares. Al parecer la palabra 'marginados' aparece por primera vez en el momento de incluir en el segundo plan sexenal del gobierno de Ávila Camacho, la idea de establecer el seguro social, idea que va a verse concretada tres años después.[214]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

La Posrevolución: el compromiso social se corporativiza

Durante la administración de Manuel Ávila Camacho se mantuvo el tipo de asistencia que se empezó a desarrollar desde el gobierno anterior y el eje para su organización y administración siguió siendo la Secretaría de Asistencia Pública. La

[213] L. González, Los días del presidente Cárdenas, **op. cit,** p. 279.

[214] El primer paso para crear el seguro social fue la reforma administrativa que transformó el Departamento de Trabajo en Secretaría de Trabajo y Previsión Social, lo cual aportaba el aparato institucional para su realización y ejercicio. Seis meses después de esta transformación, el presidente Ávila Camacho dictó un acuerdo (2 de junio de 194 1) por el cual se creaba una comisión tripartita encargada de redactar la Ley del Seguro Social, bajo la dirección del primer secretario de Trabajo, Ignacio García Tellez. El 23 de diciembre de 1942, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley. El 19 de enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial. Se procedió a expedir el primer reglamento general de la Ley para normar la inscripción de patrones y trabajadores en el Distrito Federal a partir del 10 de junio de 1943, y la prestación de los servicios a partir del lº de enero de 1944. R. Pozas, **op, cit.,** pp. 27-28.

beneficencia privada también siguió representando un importante canal para resolver problemas de carácter urgente, a pesar de que el gobierno no aceptaba esta división de manera explícita. Sin embargo, Ávila Camacho envió un proyecto de ley en diciembre de 1942 que les daba a las instituciones que la canalizaban carácter de personas jurídicas y las eximía del pago de impuestos sobre herencias, legados y donaciones. Se llevó a cabo un Primer Congreso Nacional de Asistencia Pública el 16 de agosto de 1943; las conclusiones que se sacaron fueron en el sentido de "relegar las prácticas a veces humillantes de la caridad, afirmando la asistencia como un deber del Estado, con lo que se tenía que ampliar ésta para reducir aquélla".[215] De igual manera, Octavio S. Mondragón, oficial mayor de la Secretaría de Asistencia, explicó

> "que el mejor procedimiento para enriquecer la asistencia era disminuir la demanda de estos servicios, más que aumentar sus caudales. Así la asistencia dejaría de atender a elementos productivos de cierta capacidad económica y podría atender a sectores hasta entonces incapaces de acogerse a la seguridad social".[216]

A pesar de que el compromiso parecía ser más amplio que el asumido hasta entonces, se siguió insistiendo en el imperativo de que otros sectores -como el obrero, industrial y el de los banqueros- colaboraran con el gobierno en estas tareas. Conforme se avanzara en la cobertura del seguro social, práctica en la que se intentaba cobrar una módica cuota de recuperación que muchas veces resultaba imposible dadas las condiciones de pobreza en la que vivían los beneficiarios, la

[215] G. Navarro, **La pobreza en México, op. cit.,** p. 278.

[216] Ibid., p. 262.

asistencia se convertiría sólo en un complemento. Sin embargo, el establecimiento de instituciones gubernamentales para la atención de necesidades básicas, sobre todo en el área de la salud, se va extendiendo a partir de 1947.[217] Finalmente se instituye el Instituto Mexicano del Seguro Social, por decreto presidencial del 18 de diciembre de 1942.

El presidente Ávila Camacho dijo que la aparición de esta institución era "una demostración de la solidaridad que suprimía la errónea noción de que la ayuda al trabajador era un acto de beneficencia o de caridad".[218] Esta idea de que es al gobierno a quien le corresponde ser solidario con los sectores desprotegidos estuvo en la base de propuestas gubernamentales como la creación del Instituto Mexicano Seguro Social, lo que significa que no fue un planteamiento original del Programa Nacional de Solidaridad puesto en marcha años después, como se ha querido hacer notar, (véase capítulo VI). La ley que regulaba sus servicios -publicada en enero del año siguiente- incluía los criterios generales para su puesta en marcha: el que el servicio se pudiera establecer de acuerdo con la situación geográfica, el desarrollo industrial, la densidad de población susceptible de ser asegurada y las posibilidades reales con las que se contaba para establecer los servicios necesarios.[219] Durante este gobierno se pudo disponer con mucha flexibilidad de los presupuestos constituidos primordialmente con fondos del patrimonio de la beneficencia pública, lo que influyó para que se pudiera llegar a

[217] Veáse el recuento un tanto desordenado que aparece en el libro de G. Navarro, **ibid.,** pp. 268-269.

[218] **Ibid.,** p.372.

[219] El Distrito Federal fue el primer lugar que logró satisfacer los requisitos, y el lº de enero de 1944 logró iniciar sus actividades. **Ibid.,** p. 381.

manejar hasta 60 millones de pesos.

En el gobierno de Miguel Alemán esa política se modifico, debido a que este patrimonio quedó controlado por la Secretaría de Hacienda, lo que hizo su manejo mucho más rígido, al devolverle a la Secretaría (llamada a partir de esa administración) de Salubridad y Asistencia sólo una parte muy reducida de dicho fondo.[220] Al llegar al gobierno Adolfo Ruiz Cortines, se volvió a utilizar a la lotería como uno de los apoyos fundamentales para el presupuesto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la cual seguía siendo decisiva en la prestación de servicios a los sectores marginados de la sociedad y también para coordinar la ayuda que para este fin se les daba a los estados.

Durante el gobierno de López Mateos la asistencia pública siguió canalizándose fundamentalmente en tareas relacionadas con la salud; ejemplo de esto son las obras del Centro Médico, terminadas en 1961. Se inauguraron centros hospitalarios importantes como el 20 de Noviembre para empleados públicos. El 7 de diciembre de 1959, el Presidente envió a la Cámara de Diputados la iniciativa para transformar la antigua Dirección de Pensiones Civiles y Militares -que empezó a funcionar en la época del general Plutarco Elías Calles- en el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Por su parte,

[220] Por otra parte, las partidas destinadas al suministro de agua y saneamiento se incorporaron a otra secretaría: la de Recursos Hidráulicos, y a partir de 1947 el gobierno ya no contó para fines de asistencia publica con las aportaciones de la lotería, los contratos de la plaza de toros y del Frontón México, las que hasta entonces habían significado importantes fuentes para allegarse recursos. **Ibidem,** p. 282.

el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, que se va a convertir en una de las instancias importantes para las acciones de asistencia y ayuda sociales, se funda en agosto de 1968 durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz. Sus actividades se amplían al unificarse con la otra institución encargada de tareas afines, que fue el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, creado en 1961. Luis Echeverría decidió darles una dirección única a estos organismos, lo que permitió diversificar sus acciones, así como cubrir un mayor número de necesidades y a una mayor parte de los sectores necesitados de estos servicios.[221]

Visión de Conjunto

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Bajo los principios del liberalismo decimonónico se van a establecer los supuestos ideológicos que se irán transformando en decisiones y maneras de enfrentar la tarea de gobierno. Estos supuestos se fueron entretejiendo en un escenario difícil puesto que al mismo tiempo se construía el Estado. Estas graves limitaciones se reflejaron en serios problemas para esa construcción, entre otras razones, porque no se contaba con los medios económicos que la favorecieran. El imprescindible equilibrio que debió irse estableciendo entre Estado y mercado, no se logró porque la energía se puso en la construcción del Estado y el mercado se fue quedando a la zaga; tampoco se favorecieron las condiciones para establecer un modelo agro-exportador que hubiera anclado al mercado y servido como insumo para un desarrollo industrial más sólido. La apuesta liberal de contar con 'individuos propietarios' cuya riqueza generaría la abundancia suficiente para derramarla en la

[221] Las cifras reflejan, por ejemplo, un notable incremento en la dotación de desayunos escolares, que fue una de las tareas esenciales de esta Institución, **ibid.,** pp. 298-230.

sociedad a la que pertenecieran, no encontró ninguna referencia concreta con lo que realmente aconteció en el México del siglo XIX.

Esta situación a su vez va a impedir asumir una responsabilidad pública respecto a los más desfavorecidos. Esa ausencia de compromiso se inspira, primero, en las ideas de los liberales utópicos (Owen, Fourier y Adam Smith) quienes sostuvieron que los apoyos para las clases menesterosas debían provenir de los ricos y de las fundaciones, y se debían materializar en obras pías, orfanatos y hospitales. Después, durante la etapa de los gobiernos liberales de la llamada segunda generación, la preocupación fue la de quitarle a la Iglesia Católica la exclusividad en la ayuda a los desprotegidos, sin que esto implicara que esa responsabilidad se asumiría como parte de las del Estado o del gobierno.

Durante el Porfiriato tampoco se logra construir el equilibrio entre Estado y mercado; el desbalance más evidente se va a dar entre producción y distribución. La asistencia se va a convertir entonces en el recurso a través del cual se canalizaría la ayuda hacia los sectores más desfavorecidos. La fuente de esta ayuda se entendía debía ser fundamentalmente privada, y al Estado sólo le correspondía 'cooperar' en esa causa considerada como noble. Cuando el Porfiriato entra en su etapa final y empieza a manifestarse de manera más violenta el descontento social, aparecen los primeros indicios de intentar resolver problemas sociales para mantener la estabilidad política. Esto se reflejaría notablemente en la relación del gobierno con los obreros organizados.

El proceso revolucionario de 1910 permite avances que van a irse traduciendo en apoyos para aquellos grupos organizados y que paulatinamente se convertirían en un sostén para la legitimidad de los gobiernos. Esta tendencia se mantiene durante la década de los veinte y treinta. En 1940 el cambio social empieza a tomar forma, pero aún así no se puede afirmar que la proporción del gasto social que pasa del 14% al 16%, pueda considerarse como un reflejo del compromiso explícito de los gobiernos por los sectores menos protegidos, sino también como un insumo para la construcción de la legitimidad extraída del pacto Revolucionario.[222]

Después de la Revolución se explicita la necesidad de solucionar el problema histórico de la pobreza. Sin embargo no se logra construir una verdadera política encaminada a ello. La intervención en el campo de lo social se acompaña de una creciente centralización de decisiones que poco a poco se concentran en el ámbito ejecutivo del gobierno y en la presidencia. Esta situación desemboca en el hecho de que el "presidente va a llegar a poseer grandes facultades para determinar el gasto de los fondos federales de la manera que le parezca más conveniente para poner en práctica sus programas de gobierno".[223] Este margen en la discrecionalidad va a verse también reflejado en la forma en que cada gobierno y presidente deciden enfrentar los problemas que el desequilibnio económico genera; por ello es que se encuentran marcadas diferencias entre los estilos y arreglos administrativos

[222] J. Wilkie, **op. cit.,** p, 293.

[223] **Ibid.,** p. 309.

propuestos en cada período gubernamental. Sin embargo, en todos los casos aparece un descuido en relación con los programas llamados sociales. La razón fundamental para calificar de descuidado el diseño y puesta en marcha de los diferentes programas, es que con ellos nunca se buscó la mejoría real de los supuestos beneficiarios, sino el fortalecimiento aún mayor de la presidencia y de los presidentes.

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

EL ATRASO RURAL Y LA POLÍTICA SOCIAL

El gobierno de Luis Echeverría

Luis Echeverría llega al poder con la idea de restablecer la confianza que se había desgastado de manera importante a raíz del conflicto estudiantil de 1968, momento que se va a convertir en un referente fundamental para la actuación del nuevo gobierno. Por otro lado, quería imprimir cambios al modelo económico puesto que estaba convencido de que si continuaba por el camino del desarrollo estabilizador, independientemente de su posible éxito económico, el país podría entrar a una muy peligrosa situación política, como ya se había anticipado en el movimiento de los estudiantes a finales del gobierno anterior.[224]

De ahí que el primer objetivo de su gobierno fuera "descabezar el peligro percibido para la estabilidad política aún a costa de sufrir un retroceso económico",[225] por lo que la estrategia de este gobierno va a centrarse en dos propósitos: reconciliarse con las clases medias, incluyendo de manera destacada a profesionistas e intelectuales, e iniciar ajustes al proyecto económico en términos de lo que se conoció como 'desarrollo conipartido', sustentado en mecanismos de redistribución del ingreso y de recuperación del empleo. Para concretar su estrategia

[224] Miguel Basáñez, **El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México**, México, Siglo XXI Editores, 1990, p. 59.

[225] Laurence Whitehead, "The Economy Policy of the Echeverría Sexenio: What Went Wrong and Why?", Pittsburg, Latin American Studies Association, (inédito), citado por **ibid.,** p. 59.

económica, la presencia y actividad del sector público se volvían mucho más necesarias.[226] Se intentaba regresar al Estado la iniciativa económica que se sentía subordinada a los intereses del capital, lo que generó de inmediato tensiones e inquietudes principalmente en el sector privado, con quién se llegaría a un enfrentamiento abierto que culminó con la devaluación del peso en diciembre de 1976, (decisión que asume el gobierno entrante),"verdadera conmoción social después de 22 años de paridad fija".[227]

La expansión del Estado, el desequilibrio comercial con el exterior y la inflación van a ser utilizadas por el sector privado como las razones principales del deterioro económico, aunque también habría que agregar la desaceleración de la producción de manufacturas y de la agricultura después de 1973, lo que repercutió en una baja del PNB. Miguel Basáñez sostiene que los problemas que la economía revelaba ya para 1973 habrían bastado para devaluar el peso. Sin embargo en el ánimo del presidente Echeverría, parecen haber contado otras razones que las puramente técnicas para sostener la paridad y la libre convertibilidad; entre otras, la experiencia de 1954 que debilitó el apoyo obrero al PRI y la fuga de capitales registrada en 1973. Los préstamos internacionales le permitieron al gobierno disfrutar de crédito externo casi de manera ilimitada y éstos sirvieron más para

[226] La participación del sector público se incrementó del 11.6% del PIB en 1970 al 17.2% en 1975 y la del sector paraestatal también aumentó su participación pasando del 8.3% al 11.2% en el mismo período. Datos en Manuel Guerrero, "Estado y legitimidad en México", Tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 1996, p. 58.

[227] **Ibid.,** p. 48.

apoyar al peso que para financiar el déficit.[228]

El fortalecimiento del sector público fue una consecuencia natural del expansionismo estatal que se dio durante esos seis años: las empresas estatales crecieron de 84 en 1970 a 845 en 1976.[229] Este crecimiento en gran parte obedeció a la incorporación de fideicomisos, algunos de los cuales estuvieron vinculados con actividades cuyos beneficiarios directos serían los sectores más desprotegidos.

> "Se pretendía reducir drásticamente la desigualdad promoviendo la inversión pública en educación, en salud, en vivienda y, específicamente, en el campo. Se multiplicaron instituciones del Estado para 'incentivarlo' todo, desde la construcción de viviendas populares hasta el comercio exterior, desde las empresas rurales hasta las siderúrgicas. Proliferaron los fideicomisos para atender todo tipo de financiamientos, desde el consumo de los trabajadores hasta el equipamiento industrial".[230]

Sin embargo, Echeverría también decidió revisar los precios del sector público y elevar los del petróleo y la electricidad en un 50% y 30% respectivamente (decisión que se vinculó con lo que de manera exagerada se conoció como el fin de la economía ficción) y que sin duda contribuyó al aumento de la inflación. El gobierno intentó también impulsar una reforma fiscal que fue bloqueada principalmente por el sector privado, por lo que tuvo que contentarse con hacer más eficiente la captación e introducir impuestos menores a las compras. Estas medidas

[228] **Ibid.,** pp. 58-59.

[229] E. Fitzgerald, "The state and capital accumulation in México", Journal of Latin America Studies, vol. 10, parte 2, p. 278, citado por **ibid.,** p. 60.

[230] J. Campos, **op. cit.,** p. 226.

resultaron limitadas para financiar la expansión del sector público que la economía requería. De ahí que se acudiera mucho más a los préstamos externos necesarios para financiar la acelerada expansión de las inversiones públicas, las que pasaron del 2% del PNB en 1971 al 6% en 1973, hasta llegar al 10% en 1975.[231]

Uno de los focos rojos que de manera más evidente mostraba el desequilibrio del país, era el ámbito rural. El censo de 1970 establecía que el 58.7% de la población habitaba en comunidades urbanas que sólo representaban el 2.2% del total de las comunidades censadas. En más de 95 mil comunidades rurales vivía el restante 41.3% de la población nacional.[232] Para 1973 se estimaba que el total de los habitantes del país ascendía a 53.5 millones, de los cuales 21.7 millones -o sea el 40.6%- vivían en aldeas rurales. Sin embargo, la población que efectivamente presentaba patrones de vida rurales era aún mayor, ya que abarcaba localidades de 5, 8 y hasta 10 mil habitantes. La dispersión demográfica reflejaba la existencia de miles de comunidades aisladas, con escasa dinámica de desarrollo, reducidos ingresos y altos niveles de desocupación y subempleo. En estas comunidades

> "predomina a, por lo general, la explotación agrícola temporalera de baja productividad y se mantenía una fuerte tendencia al autoconsumo. Las condiciones sociales eran difíciles: problemas de analfabetismo, insalubridad, vivienda inadecuada, alimentación deficiente, al punto que se vislumbraban escasas perspectivas de mejoramiento".[233]

[231] **Ibid.,** p. 56.

[232] **Censo de Población**, 1970.

[233] **Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)**, Archivo General de la Nación, Acervo de Luis Echeverría, p. 2.

A pesar de reconocerse la difícil situación por la que atravesaba el campo mexicano y el sector rural, la llegada de un nuevo gobierno abrió la oportunidad para, igual que había sucedido en el pasado, primero tomar una cierta distancia con lo hecho hasta ese momento sin atreverse a ponerlo en cuestión; y, segundo, apoyar la puesta en marcha de un programa concebido en el seno de un grupo de funcionarios encabezado por Fernando Hiriart, al que de manera particular le preocupaba la falta de inversión en las zonas rurales.[234] En la medida en que esta idea se va transformando en una decisión materializada en un programa, el Presidente le va concediendo importancia hasta el punto de proponer la integración de una comisión que debería haber ofrecido mejores resultados que los que se esperaban del programa original. La decisión de lanzar una programa para atacar problemas radicados en un sector particular se inscribe en las tesis de este trabajo.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

De esta manera aparece el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), cuyo análisis se incorpora en este trabajo como una decisión que le da forma a la organización de esfuerzos para resolver problemas a los que el gobierno les otorga un lugar preponderante en la jerarquización de las tareas. En la exposición de motivos que justificó su creación se señalaba que:

> "era indudable que las medidas tomadas en materia agraria habían impulsado la movilidad social del país y que el reparto agrario había contribuido a una más justa distribución de la riqueza. Pero que la

[234] Este grupo que funcionó en un principio de manera informal alrededor de una mesa de café lo integraron funcionarios y académicos interesados en cuestiones rurales. Su cabeza, Femando Hiriart, llegó a la Dirección General de Inversiones de la Secretaría de la Presidencia desde donde promovió las acciones del Programa de Inversiones en el Medio Rural, posteriormente conocido como PIDER. Entrevista a Miguel Ángel Cuadra, 30 de abril 1997.

> disparidad entre los niveles de vida de la población rural y urbana continuaban ampliándose, al grado de que algunos indicadores mostraban que el ingreso per cápita obtenido en las actividades no agrícolas, estaba siendo mayor en un poco más de cinco veces al del sector agropecuario".[235]

El gobierno también incluyó algunos datos que reflejaban disparidades dentro del propio sector rural, las que también habían tendido a intensificarse. Un ejemplo es que para 1960 el 33% del valor total de la producción agrícola se originó en el 0.5% de los predios existentes. Otro, es la estimación hecha para la década de 1960-1970 de que aproximadamente 3 millones de habitantes emigrarían de las áreas rurales a las ciudades.[236]

Frente a ese panorama, el gobierno que llegaba planteó la necesidad de darle un nuevo impulso al país a efecto de poder lograr la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, mediante la generación de suficientes oportunidades de empleo, el acceso a la técnica, educación y salud. Se planteó que el estímulo al ahorro e inversión privada no se debería traducir en una insuficiencia del gasto público que contribuyera al desequilibrio de su presupuesto y que tampoco el desarrollo industrial se debería lograr a un costo elevado, sino mediante una estructura productiva competitiva en el campo internacional, que además generara una corriente de divisas. En suma, se buscaba lograr bases más consistentes que aseguraran para el futuro un desarrollo económico-social sostenido.[237]

[235] **Ibid.,** pp. 2-3.

[236] **Ibid.,** p. 3.

[237] Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, **Pensamiento e iniciativas de Luis Echeverría**, México, Ediciones Gráficas, 1971, pp. 10-11.

Para ello, una prioridad era "recuperar regiones del país que, como consecuencia del desarrollo nacional, se habían quedado rezagadas del desarrollo nacional y sin posibilidad de cerrar la brecha entre la llamada economía de mercado y la de autoconsumo".[238] La situación que vivía el país de desarrollo paralizado podría provocar una situación explosiva de inconformidad de los grupos sociales afectados. Las manifestaciones más comunes de esta inconformidad se habían vuelto patentes en marchas campesinas, invasiones y enfrentamientos directos con grupos regionales. La respuesta a esta problemática hasta la década de los setenta quedaba a nivel declaratorio con un carácter represivo y autoritario.[239] Se había intentado atajar este problema e impedir la generalización de la crisis, a través de instituciones creadas ex profeso, por ejemplo, INDECO, TABAMEX, PROFORTARAH, INFONAVIT, FONAFE, FONART.[240] Y también la Comisión Nacional de Zonas Áridas y el Plan Huicot.[241] Otro antecedente fundamental para los trabajos de PIDER lo constituyó el Programa de Desarrollo Socioeconómico de los Altos de Chiapas (PRODESCH) al que se le habían asignado recursos específicos para atender esa particular región.

La propuesta vigente hasta el momento en el que aparece el PIDER era la de

[238] **PIDER, un programa especial**, documento de trabajo, (mimeo), s/f.

[239] **Ibid.**

[240] **Ibid.**

[241] **Ibid.,** p. 12.

canalizar mayores recursos y mejorar el funcionamiento de las instituciones cuya labor tenían directa o indirectamente efectos redistributivos (programas de seguridad social para los trabajadores urbanos, pero también para los rurales, programas de educación, adiestramiento, salud y vivienda), además de incorporar un enfoque redistributivo en la política fiscal, estableciendo, por ejemplo, impuestos de lujo para los sectores de altos ingresos.[242]

El gobierno Echeverrista también quiso detener los problemas derivados de la estrategia de reforma agraria mediante la aprobación de una nueva ley, la Federal de Reforma Agraria, aprobada en marzo de 1971, la cual daría mayor flexibilidad a la política en la materia y facilitaría la instrumentación de nuevos mecanismos para su cabal cumplimiento al atender sobre todo aspectos organizativos y de desarrollo.[243] En esta ley se "estipulaba la continuación del reparto agrario en forma sistemática, además de la agilización en su manejo, la indemnización en la expropiación del ejido y la elevación de la productividad".[244] También se pusieron en marcha mecanismos para canalizar mayores recursos públicos y privados al campo, la intensificación de trabajos de extensión, técnica de cultivos y organización y promoción de la industrialización rural. De hecho la inversión en el campo fue muy alta; al crecer a un ritmo del 21% anual, se pasó de un 12.7% del total de la inversión pública en 1970 a un 18% en 1975.[245] El Presidente señalaba "el reparto

[242] **Ibid.,** p. 11.

[243] **PIDER, op. cit.,** p. 3.

[244] **Pensamiento e iniciativas de Luis Echeverría, op. cit.,** p. 12.

[245] Gabriel Zaid, **El progreso improductivo**, México, Siglo XXI Editores, 1979. p. 14.

agrario no ha concluido. Legal y físicamente existen todavía tierras susceptibles de ser distribuidas. Reitero solemnemente mi compromiso: no descansaré un sólo día del sexenio en la tarea de promover el mejoramiento de los campesinos y el medio rural".[246] Tratando, de igual manera, de corregir problemas que a esas alturas eran muy evidentes en el manejo poco eficiente del renglón crédito al campo, se propuso la integración de los bancos de Crédito Ejidal, Agrícola y Agropecuario, en una sola institución: el Banco Nacional de Crédito Rural.[247]

Sin embargo, la situación en el medio rural presentaba -como resulta evidente- graves deficiencias que lo convertían en un terreno propicio para el conflicto político, lo que resultaba sumamente preocupante para el gobierno y para el Presidente. Por ello, durante este período el desarrollo rural se convierte en una de las banderas que le darían cuerpo a las políticas sociales. Desde 1965 el gobierno mexicano había empezado a tratar de organizar administrativamente los trabajos de las entidades del sector público que tuvieran injerencia en el medio rural. Como parte de ese esfuerzo de organización, se inició también la coordinación de las inversiones, particularmente las realizadas en obras de agua potable, saneamiento del medio, electrificación, caminos, bordeo y pequeño riego, programas frutícolas, construcción de aulas y centros asistenciales y la realización de los que se conocieron como graneros del pueblo.

[246] Presidencia de la República, Dirección General de Documentación e Informe Presidencial, **Seis informes de gobierno**, México, 1976, p. 143.

[247] **Ibid.,** p. 69.

Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)

A partir de 1969 se iniciaron de manera más sistemática los trabajos de coordinación de las actividades de varias dependencias federales en el medio rural. Estos esfuerzos se concentraron a partir de 1972 en el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), concebido por un grupo de funcionarios que se incorporaron a la Dirección General de Inversiones Públicas, de la Secretaría de la Presidencia como quedó señalado párrafos arriba. Esto, apunta un analista "fue una consecuencia de las discrepancias entre lo que constituye la tarea de gobierno y la forma como está organizado para realizar el desarrollo agrícola. PIDER es un experimento, no tan sólo en desarrollo rural, sino en administración pública".[248]

La definición del programa refleja la preocupación por el sector desprotegido: los campesinos, pero también la necesidad de encuadrarla en una fórmula administrativa de la que se esperaban mejores resultados que los que hasta entonces se habían obtenido, y que parecía conveniente para que pudiera ser manejado sin ningún tipo de intermediarismo burocrático. El programa tuvo carácter nacional, interinstitucional y de recursos propios; para lograr su operación en los ámbitos regionales tuvo también un componente importante de descentralización, el cual

[248] Eric J. Miller, **Desarrollo integral del medio rural: un experimento en México**, México, FCE, 1976, p. 28.

toma cuerpo algún tiempo después de iniciadas las tareas del programa, en la figura de los vocales ejecutivos que operaban en los estados de la República.[249] También incluía una característica que después quiso aparecer como novedosa cuando los sucesivos gobiernos pusieron en marcha otros programas (capítulos IV y VI): la participación de los campesinos en el desempeño de tareas productivas que no precisaran de inversiones cuantiosas, procurando su incorporación inmediata como fuerza de trabajo local para realizar las obras de infraestructura tendientes a incrementar su productividad, su ingreso y, con ello, mejorar sus condiciones de vida.[250]

En este programa se planteaba la doble participación: gobierno federal por medio de un comité coordinador del programa que se conoció como equipo central y gobiernos estatales representados por la figura del vocal. Se contaría además con un equipo de apoyo integrado por extensionistas de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y por promotores de la Secretaría de la Reforma Agraria y por funcionarios del Instituto Nacional Indigenista. Se estableció la necesidad de que los convenios con los estados se convirtieran en el canal privilegiado para establecer acuerdos de cooperación entre la federación y las entidades federativas en materia, por ejemplo, de obra pública. Con ello, la federación estaba en posibilidades de alentar y apoyar aquellos estados y poblaciones que se encontraban más desprotegidos; se abría la posibilidad de jerarquización, evitando la concentración de obras en zonas de mayor desarrollo.[251] Los propios estados tendrían mayores

[249] **PIDER, Un programa..., op.cit.**

[250] **PIDER, op. cit.,** p. 5.

[251] **Ibid.,** pp. 79-82.

elementos de juicio para precisar sus necesidades más urgentes tomando en consideración su capacidad financiera. Sin embargo, la programación de las inversiones no estuvo en los primeros años integrada a los Convenios Únicos de Cooperación, los CUC's.

Cuando la operación del PIDER en el sexenio siguiente se integra a la de la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto, las inversiones auspiciadas en este programa pasaron a formar parte de los CUC's, en un intento por darle mayor coherencia a los distintos planes y mejorar los sistemas de evaluación, el enfoque y la jerarquización de los proyectos por realizar, de tal manera que los dos niveles de gobierno se proporcionaran apoyo recíproco en beneficio de un desarrollo estatal más uniforme. Algunos de los funcionarios que conocieron el PIDER desde sus orígenes consideran que el manejo centralizado de esos recursos resultaba más eficiente, puesto que siempre se asignaban en función de programas aprobados.[252] Cuando llega al poder el nuevo gobierno, el PIDER pierde la congruencia de acción que lo distinguía, al incluírsele dentro de los planteamientos de la Refonna Administrativa que exígían hacer compatible sus acciones con los propósitos de la sectorización y sus planes sectoriales, los planes estatales y las tareas incorporadas en los Convenios Únicos de Coordinación; "esta congruencia fue cada vez menor dadas las características socioeconómicas de las regiones en las que operaba".[253] Por otra parte también se resintió el hecho de que el programa se asignó a una subdirección, la de Desarrollo Rural, que después se transformó en Dirección

[252] Entrevista a Miguel Ángel Cuadra, **op.cit.**

[253] **PIDER, un programa..., op.cit.**

General de Promoción y Operación Regional en la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esto obligó a que las vocalías se fusionaran con las delegaciones estatales de la SPP y a que se disolviera la unidad central de mando, con lo que

> "quedaron pulverizados los diferentes niveles que daban congruencia al programa, tanto en el centro como en los estados. La fusión de las vocalías con las delegaciones estuvo acompañada de la formalización de los Comités Promotores del Desarrollo (COPRODES), la desaparición del Cormité estatal del PIDER y de la imposibilidad de que los gobernadores siguieran designando a los responsables del PIDER en los estados".[254]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

En opinión de los funcionarios que trabajaron en el PIDER, el nuevo gobierno y su propuesta de integrar la Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos marginados, significó la muerte para el PIDER. "COPLAMAR llegó a repartir dinero".[255]

Estrategia del PIDER

La estrategia del PIDER se puede resumir en los siguientes aspectos: primero, el programa significaba un nuevo mecanismo institucional que incorporaba a diferentes dependencias del sector público que tenían alguna intervención en el medio rural. Segundo, el PIDER operaría en un esquema regional, con el fin de llevar acciones en un radio determinado en el que se promovería el desarrollo de comunidades rurales de manera integrada. "Las regiones se definirían a partir de un tipo ideal que significaba atender una superficie promedio de 7,000 km2 y que

[254] **Ibid.**

[255] Entrevista a funcionarios que trabajaron en el PIDER.

tuviera una población media de 100,000 habitantes".[256] El programa intentó cubrir necesidades en regiones que abarcaran estados completos puesto que los criterios de regionalización utilizados -como podrían ser los estadísticos, aquéllos con fines de planeación económica, o los que descansaban en cuencas hidrográficas- dividían a las entidades federativas. La idea de trabajar para estados completos también favoreció posteriormente las tareas de los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), que junto con los Convenios Únicos de Desarrollo, los CUC's, formaban parte de los mecanismos de coordinación que se pusieron en marcha para lograr armonizar las tareas de la federación y las de los gobiernos locales. Se seleccionaron regiones que abarcaron un determinado número de estados, tomando también en consideración los siguientes elementos: magnitud de la población, su densidad y distribución por sexos y edades; monto, composición y distribución de la fuerza de trabajo; índices de nivel educativo, salud y otros servicios públicos; grado de intensidad del desempleo y la subocupación; niveles de ingreso de las comunidades rurales y urbanas; y, grado relativo de desarrollo de cada entidad federativa.[257]

Esta regionalización permitía, según la opinión de los responsables del programa, "precisar las zonas que tuvieran mayores posibilidades de desarrollo, las que ofrecían índices más altos de desempleo o bien, las áreas que contaban con un mayor número de proyectos productivos en proceso y las que acusaban fuertes

[256] Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural, **Síntesis de las evaluaciones realizadas por el CIDER**, noviembre 1976, s/p.

[257] **PIDER, op. cit.,** p. 20.

carencias y una economía deprimida".[258] Otra razón esgrimida a favor de la regionalización por estados, es que la estrategia útil para uno, no necesariamente lo era para otros. También que las regiones y localidades se seleccionarían entre aquéllas que contaran con recursos potenciales y que no tuvieran infraestructura productiva y social y tampoco servicios básicos; también se consideró que en la zona se encontrara un centro económico y social de importancia que pudiera servir como polo de desarrollo y atracción demográfica.[259] Las acciones se integrarían en un plan regional de desarrollo a mediano plazo y en programas anuales para cada región. Los programas incluirían proyectos productivos, obras y servicios de apoyo y obras de carácter social; la idea base fue la de dotar de mayores recursos a los programas productivos. Un requisito importante era que las regiones se delimitaban tomando en cuenta que no existiera inversión pública, esto es, que se daría prioridad a aquellas zonas que habían estado marginadas de ese tipo de inversión. Asimismo se planteaba la posibilidad de trabajar en subregiones. De igual modo, se promovería una efectiva cooperación de las comunidades beneficiadas, aprovechando al máximo su fuerza de trabajo, con lo que se esperaba generar beneficios económicos de inmediato. Y, por último, el programa se apoyaría en una estructura descentralizada que contaría con recursos propios asignados desde el nivel federal en función de los programas aprobados.

A fin de presentar las cifras que permiten demostrar los recursos con los que coltaba el PIDER se incluye el siguiente cuadro.

[258] **Ibid.,** p. 20.

[259] **Ibid.,** p. 22.

Cuadro 7
Inversiones en PIDER e inversiones públicas totales (1973-1975)

Año	PIDER Millones de pesos	Inversión pública total Millones de pesos	Porcentajes
1973	1,104.4	57,606.3	1.92
1974	1,273.8	69,973.3	1.82
1975*	2,500.0	88,260.0	2.83
1973-75	4,878.2	215,839.6	2.26

* Cifras programadas.
Fuente: Miller, Erik. Desarrollo integral del medio rural. Un experimento en México. Capítulo II. p. 50.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Al comparar las cifras contenidas en el Cuadro 7, es evidente que en estos años, de acuerdo con la política económica y el proyecto de política social, entendida en el sentido de que entre mayor gasto más se hacía en lo social, es lógico el incremento de la inversión pública total durante la administración de Luis Echeverría. Además, destaca que la proporción del PIDER en el último año se incrementó un 1% respecto al anterior ya que la inversión se duplicó.

Metodología de trabajo

La metodología que se propuso para la integración de los programas regionales consistió básicamente en la elaboración de un diagnóstico preliminar que se completaría con una investigación de campo; se definiría la estrategia de desarrollo y se pasaría a la fase de elaboración de proyectos específicos, los que formarían parte de un estudio más general que se incluiría dentro del plan regional para contar con la aprobación de las inversiones que se llevarían a cabo. Las prioridades para desarrollar acciones se establecían en función de la situación que presentaba el campo,

> "caracterizada por una marcada desigualdad entre los patrones de vida prevalecientes en las comunidades rurales, frente a los que disfrutaban los núcleos urbanos; la que motivó la concepción de un programa que

> integrara las acciones dispersas para formular un programa de alcance nacional que tendiera a mejorar el patrón de vida y a impulsar las actividades productivas de las comunidades rurales, a través de la inversión pública".[260]

Se determinaría como principales beneficiarios de la inversión pública a los habitantes de aquellas comunidades rurales que presentaran condiciones de marginalidad en el acceso a servicios básicos y graves insuficiencias en la producción y el ingreso. La idea del programa implicaba

> "dotar de las obras y servicios necesarios para el desarrollo económico y social, que superara los ya tradicionales objetivos del desarrollo agrícola, al incorporar propósitos redistributivos consistentes en dotar a las comunidades rurales de servicios que habían beneficiado principalmente a la población urbana".[261]

La operación del PIDER se sustentó a partir de 1973 en la técnica de presupuesto por programa; la jerarquización de proyectos se haría tomando en cuenta los criterios siguientes: la más alta prioridad se concedía a aquéllos que garantizaran una mayor ocupación permanente, así como también a los que para su ejecución utilizaban preponderantemente mano de obra local y materiales de la región. En segundo término se atenderían las obras complementarias que permitieran el mayor aprovechamiento de las inversiones ya realizadas. Por último se señalaba que en todos los casos se procuraría satisfacer las necesidades sentidas por la población y sólo a petición expresa de las comunidades se realizarían las

[260] Fernando Paz Sánchez, ¿Qué es el PIDER?, citado en **PIDER, un programa..., op. cit.,** s/p.

[261] **Ibid.**

obras.[262] Con este planteamiento se contribuiría a superar los desequilibrios en el desenvolvimiento regional del país y se atenuarían las diferencias existentes entre los patrones de vida de la ciudad y el campo.[263]

Estructura administrativa

Para la ejecución de este programa, se instruyó a la subcomisión de inversión-financiamiento, unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que se encargara del trabajo técnico, el cual consistía en hacer compatible anualmente el gasto de inversión con los recursos financieros disponibles. Esa unidad, registran los documentos oficiales, debía mantener un diálogo permanente con cada una de las entidades públicas que llevaban a cabo la ejecución material de las inversiones. Con el PIDER se logró que se estudiaran integralmente los programas de cada entidad del sector público dentro del marco general de inversión-financiamiento, como un paso necesario para la autorización de las inversiones. Cuando se creó la unidad de inversión-financiamiento, se observó que como las autorizaciones no se hacían de forma integrada, los programas podrían sufrir modificaciones sustanciales en el transcurso del año, lo que impedía jerarquizar adecuadamente las obras y proyectar su financiamiento.

Las primeras acciones estuvieron enfocadas a proporcionar infraestructura y obras de bienestar social a comunidades que de acuerdo con el censo de 1970

[262] Secretaría de la Presidencia, Dirección de Inversiones Públicas, **Notas de trabajo sobre el PIDER**, Archivo General de la Nación, Acervo sobre Luis Echeverría, 7, s/p, 1973.

[263] **Antología de la Planeación**, núm. 4, **op. cit.,** p. 78.

tuvieran una población entre el rango de 300 a 3,000 habitantes; su cobertura sería entonces la de atender regiones que contaran con por lo menos 70 localidades potenciales.[264] Esto significaba la atención a 11,235 localidades en las que habitaban alrededor de 11 millones de mexicanos, los cuales representaban un poco más del 22% de la población total.[265] Se esperaba durante el primer año -1973- una inversión de 2500 millones de pesos y durante el periodo de 4 años, 1973-1976, del orden de 25,000 millones. Todo esto debía considerarse como adicional a las imersiones en las áreas rurales que eran parte de los presupuestos normales de la SOP, SRH y otras muchas dependencias;[266] estas cifras revelan que el PIDER tenía propósitos ambiciosos. El PIDER contó en su primera etapa (1973) y en los primeros meses de 1974 con apoyos financieros provenientes de recursos fiscales; después se buscó ampliarlos con fondos provenientes de organismos internacionales como los del Banco Mundial cuyo crédito ascendería a 100 millones de dólares y 50 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo.[267] El mecanismo utilizado para la aprobación de fondos consistió en que la Secretaría de la Presidencia autorizaba las inversiones que se presentaban en detalle, por región, tipo de obra y montos para cada dependencia participante. Con base en esa autorización, esas ependencias obtenían los recursos de la Secretaría de Hacienda y Crédito

[264] Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural. **Lineamientos metodológicos para la programación de inversiones públicas para el desarrollo rural**, septiembre 1976, p. 17.

[265] **Antología de la Planeación en México: 1917-1985**, Planeación económica y social (1970-1976), México, FCE-SPP, núm. 4, 1986, pp. 75-77.

[266] Eric J. Miller, **op. cit.,** p. 49.

[267] Eric. J. Miller, **op. cit.,** p. 49.

Público. De manera explícita se señalaba que "se procuraría que la autorización tuviera la fluidez y agilidad en su manejo, formando fondos rotatorios para la ejecución de las obras, de tal manera que no se detuviera el ritmo de construcción".[268]

A fin de coordinar el programa se instauró un Comité Coordinador de carácter intersecretarial que lo presidió también un funcionario de nivel intermedio, el Director de Inversiones Públicas, dependencia de donde había surgido la iniciativa del programa. Este comité estuvo integrado por representantes, todos ellos de nivel de dirección general de las principales dependencias que realizarían las inversiones del PIDER en el campo.[269] Fue también el Comité el que determinó las regiones en las que se debía trabajar y examinó los programas propuestos para recomendar a las autoridades superiores las inversiones que se consideraba conveniente realizar. Las entidades participantes elaboraron sus programas de trabajo dentro del PIDER y solicitaron la autorización de las erogaciones correspondientes. Cada dependencia asignó a uno o dos representantes permanentes

[268] J. Miller, **op. cit.,** p. 47.

[269] Este comité lo integraron las dependencias siguientes: Secretaría de Agricultura y Ganadería, Obras Públicas, Recursos Hidráulicas y Salubridad y Asistencia, junto con otras dependencias responsables de asuntos agrarios, el antiguo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización posteriormente transformado en Secretaría de Reforma Agraria; electrificación rural a cargo de la Comisión Federal de Electricidad; construcción de escuelas por parte del Comité de Administración del Programa Federal de Construcción de Escuelas, el CAPFCE; adquisición y suministro de bienes básicos a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO; desarrollo de la comunidad y vivienda que estaba bajo la responsabilidad del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, INDECO; la promoción de la industria rural, tarea encargada al de Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el FONAFE.

a un grupo de trabajo que operaba conjuntamente con una unidad especial cuya dirección se le encomendó a otro funcionario de nivel aún más bajo: un subdirector de la Dirección de Inversiones Públicas, el de inversiones regionales, quien fungiría como vocal en el Comité Coordinador.

El grupo de trabajo tuvo como responsabilidad esencial realizar los estudios de desarrollo regional y hacer visitas periódicas de campo para determinar la viabilidad de los proyectos. En estas visitas participaron también los funcionarios locales de las dependencias federales, los representantes de los gobiernos estatales y algunos presidentes municipales. El grupo visitaba las comunidades, hablaba con sus habitantes y preparaba un reporte sobre las condiciones en las que se encontraban las comunidades y se identificaban posibles inversiones, especialmente aquéllas destinadas a proyectos productivos que podrían generar empleo e ingreso.[270] Se consideraba la opinión de la comunidad y la información completa se sometía a un análisis para después pasar a la etapa de la formulación de un plan. A una de estas visitas de campo llegó Robert Mac Namara quien fuera representante del Banco Mundial.[271]

> "El grupo de trabajo algunas veces identificaba algunos proyectos importantes que podrían ser realizados por dependencias individuales en el marco de sus propios presupuestos normales de inversiones. Pero su tarea más importante era la formulación de un conjunto de proyectos, dependencia por dependencia y comunidad por comunidad, que podrían ser patrocinados por el PIDER en el curso de los próximos

[270] Eric J. Miller, **op. cit.,** p. 54.

[271] Entrevista a Miguel Ángel Cuadra, **op. cit.**

años".[272]

El control de los avances de los programas se hizo también a partir de visitas periódicas a las distintas regiones, una vez que se había recopilado información y que se habían detectado problemas en la operación. Esta responsabilidad formaba parte de las tareas del grupo central el cual se apoyó en comités estatales que estuvieron presididos por los gobernadores y en los que también participaron los fucionarios federales de mayor rango en cada estado, así como personas y representantes de organismos vinculados con las acciones del programa. El control y la evaluación de las inversiones para el nivel regional estaría a cargo del vocal del comité coordinador y de los comités estatales; y para el federal, de la Dirección de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia.[273] Cuando fuera el caso, el gobierno federal -a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-, solicitaría trimestralmente mediante oficio a la entidad financiera externa, la colocación correspondiente de fondos acordados en el documento de préstamo.[274]

El vocal ejecutivo de cada comité fue designado por cada gobernador y pagado por la Dirección de Inversiones Públicas, y estuvo responsabilizado de la coordinación y vigilancia de las obras y acciones incluidas en los planes regionales. Existieron también grupos técnicos que se constituyeron a nivel estatal en un símil del grupo permanente de trabajo. Estos grupos facilitarían un mejor enlace y

[272] **Ibid.,** p. 54.

[273] **Ibid.,** pp. 47-48.

[274] **Ibid.,** p. 47.

aprovechamiento de recursos técnicos disponibles en cada estado y agilizarían la comunicación de los problemas que no pudieran resolverse en ese ámbito.[275]

Otra característica novedosa del programa fue que se planteó la necesidad de someterlo a evaluaciones periódicas. Existen registros de la creación del Centro de Investigaciones de Desarrollo Rural, que fue la instancia administrativa responsable de llevar a cabo la tarea de evaluación.[276] El criterio de la evaluación serviría para verificar que el gasto se hiciera con cargo a los recursos previstos, así como detectar los obstáculos que impedían el cumplimiento de las metas establecidas. Además la programación y jerarquización de las inversiones debían corresponder a una evaluación individual de cada uno de los proyectos. Cada plan se mediría por su impacto en la ocupación, productividad, mercado y en el mejoramiento de los índices de educación y salud. Se insistió en la necesidad de depurar la normatividad que regía la obra pública, para que se hicieran licitaciones y para que las adquisiciones -renglón sensible por la corrupción que puede generar- se controlaran no sólo en términos de la inversión, sino incluso del gasto corriente; lo mismo se planteó respecto a las posibilidades de crédito externo.

Cuando el PIDER logra permanecer en el gobierno siguiente, la Secretaría de Programación y Presupuesto contrató los servicios de un asesor externo que participaría en los trabajos del programa: el Tavistock Institute of Human Relations,

[275] **PIDER, op. cit.,** p. 28.

[276] Entrevista a Miguel Ángel Cuadra, quien fue el primer responsable de ese centro, 24 de abril de 1997.

para contar "desde los inicios de las acción (en ese nuevo gobierno), con un conocimiento más preciso de las deficiencias en las fases de organización y administración y para procurar su inmediata corrección".[277] No existe información en los archivos oficiales sobre el trabajo de este grupo asesor; pero uno de los integrantes de ese grupo, Eric J. Miller, escribió uno de los trabajos más completos sobre el programa.

El PIDER constituyó un importante esfuerzo para darle alguna coherencia al trabajo gubernamental en el medio rural; parte de su mecánica de operación se intentó repetir en otras iniciativas de política social para ese mismo medio, como por ejemplo mantener la anulación de los programas, puesto que hasta 1966 las autorizaciones de inversión se otorgaban con plazos indefinidos de ejecución, lo que ocasionaba que, en muchos casos, las inversiones no se ejercieran o se realizaran mucho tiempo después de su autorización. Esto impedía determinar el impacto de la inversión y su financiamiento sobre la economía. Mediante el procedimiento de anulación se lograría que las autorizaciones de inversión tuvieran vigencia exclusivamente para el año en que se otorgaban, y que la obra física no realizada se refrendara en el ejercicio siguiente y se incorporara al programa respectivo. De este modo se lograría un mayor control y el propósito de compatibilizar el gasto y el financiamiento.[278]

Este programa constituyó un antecedente importante en relación con otra de

[277] **Ibid.,** p. 26, (el paréntesis es mío).

[278] **Ibid.,** p. 79.

las decisiones del propio presidente Echeverría relacionadas con el supuesto de apoyar al medio rural, la de instaurar una Comisión Nacional de Desarrollo Regional, (y después urbano). Esta decisión indica que el equilibrio entre el sector rural y el urbano se fue convirtiendo en una mucho más urgente prioridad de la que el propio gobierno le había concedido en sus inicios. Hay que decir, sin embargo, que a pesar de que la Comisión en su momento pareció una respuesta de mayor envergadura que el PIDER, existe un mayor número de datos sobre este programa, dado que sus resultados fueron más consistentes que los de la Comisión, sin que se hubieran alcanzado cabalmente las metas trazadas. Respecto de la Comisión, aparecen los registros de su creación, organización interna y atribuciones, pero no los de su desempeño, evaluación y desaparición.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Resultados del PIDER

El PIDER apareció como un arreglo de organización novedoso puesto que para su operación requirió un número muy grande de dependencias del sector público, tanto a nivel federal como estatal, lo que generó toda clase de problemas inéditos de organización y de administración; por ejemplo, que algunas dependencias como la Comisión Federal de Electricidad o el desaparecido Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización tuvieran ya fronteras orgánicas que correspondían a las estatales, y que otras, como la Secretaría de Agricultura y Ganadería o la de Salubridad y Asistencia no se encontraran organizadas de manera que pudieran fácilmente coordinar sus actividades a nivel estatal. Esto se reflejó de inmediato en dificultades para establecer una colaboración fluida tanto a nivel de cada dependencia en particular, como lo que correspondía a la efectividad de los

sistemas locales de prograrnación y también en el grado en el que se podría materializar la delegación de facultades por parte de las dependencias federales hacia las delegaciones u oficinas equivalentes en los estados. Todo esto ocasionó

> "problemas de colaboración entre las dependencias y dentro de las mismas. Las dependencias también tenían procesos de programación local con eficiencias diferentes y distintos grados de delegación de las sedes hacia las representaciones locales. La existencia de delegaciones estatales de ninguna manera implicaba que el personal estatal tenía facilidad o libertad de maniobra: los delegados en los estados actuaban como conductos de comunicación entre el gobierno del estado y la ciudad de México, pero en la mayoría de los casos no tenían autoridad para decidir".[279]

Prácticamente cualquier cambio por insignificante que fuera, tenía que aprobarse en la Ciudad de México. Esto se tradujo en que transcurrían meses antes de que el Comité Coordinador pudiera estar en condición de aprobar algún programa. A pesar de la participación de las autoridades estatales, el PIDER siguió siendo un programa auspiciado y manejado por el centro, cuyos impactos en las regiones del país se vieron limitados por la dificultad burocrática intrínseca en el propio programa: lograr que dependencias muy disímbolas trabajaran por una causa que la mayor parte nunca consideró como un compromiso.

En las evaluaciones hechas por el CIDER se plantean algunos problemas de carácter general, los cuales se observaron en el desempeño del programa e impidieron resultados mejores que los obtenidos. Se menciona, por ejemplo, que en la selección de regiones y comunidades también estuvieron presentes criterios de

[279] **Ibid.,** p. 55.

orden político. Hay un énfasis importante en señalar que la escasez de información se reflejó de manera evidente en que los diagnósticos iniciales realizados por el PIDER resultaran francamente descriptivos. Cuestiones de más fondo tienen que ver con el hecho de que la inversión PIDER se inclinó a beneficiar al mayor número de localidades posibles, lo que dio como resultado una estrategia de carácter extensivo más que intensivo. "Esta estrategia resultó en una dispersión de la inversión que convirtió algunas acciones en meros paliativos para las comunidades, con nula o escasa incidencia sobre su desarrollo".[280]

De igual manera se observó en las evaluaciones realizadas que la inversión productiva (entendida como construcción de caminos, dotación de electricidad) tendía a incrementarse en comparación con la no productiva (definida como la social). Este último tipo de inversión es de carácter redistributivo, por lo que beneficia a toda la población. La productiva ha tendido a beneficiar sólo al sector ejidal, que normalmente constituía un sector amplio y más organizado. Otro problema fundamental se refiere a que la inversión ejercida estuvo por debajo de la programada. Tomando como ejemplo el estado de Oaxaca, el programa inició sus operaciones en 1973. Entre 1973 y 1976 se atendieron seis regiones, y las inversiones autorizadas fueron del orden de 470 millones de pesos; se ejerció el 83% de esa suma. De la inversión en operación se destaca CONASUPO con el 100%, frente a la Secretaría de Obras Públicas (SOP) que sólo ejerció el 18%. La inversión que hizo PIDER en infraestructura resultó finalmente concentradora. Invirtió en 53 localidades de 19 municipios. Sin embargo, sólo seis municipios

[280] Síntesis de las evaluaciones..., **op. cit.,** s/p.

absorbieron el 55% de las localidades atendidas. Esto resulta en que el PIDER , efectivamente atendió más del 55% de localidades de más de 3,000 habitantes, lo que significa que desatendió un porcentaje equivalente o mayor que el que efectivamente requería su apoyo, esto es, aquellas poblaciones que estaban en el rango de entre 100 y 3,000 habitantes. Respecto al tipo de obra financiada, los datos señalan que las inversiones productivas se llevaron el 33%, las de apoyo el 55% y las de bienestar social sólo el 12%. Las obras de riego y los caminos rurales sumaron el 68% del total.[281]

Por lo que a la participación de los beneficiarios se refiere, se reconocía que ésta había sido mínima, "la forma más importante de participación que se ha detectado en las diversas investigaciones del CIDER, ha consistido en la presentación de solicitudes de obras y servicios a las dependencias participantes en el programa, especialmente a aquéllas que realizan obras de beneficio socia".[282] Esta situación se presentaba en buena medida por el desconocimiento que tenían los benefíciarios de los programas y su nula participación en la programación de las acciones. Se señalaba asimismo que no hubo criterios que orientaran los trabajos de promoción y organización de los beneficiarios del programa. Se concluían las evaluaciones apuntando que el desarrollo integral y autosostenido, que era la meta a la que aspiraba el PIDER, no se podía lograr mediante la suma de programas de inversión; resultaba indispensable -pero lejano de lo que en realidad acontecía- que se hubieran incorporado estos programas a una verdadera estrategia de desarrollo

[281] Datos obtenidos de CIDER, **Proposiciones y estrategias para el desarrollo de la región Chatina, Oaxaca**, marzo de 1980, pp. 109-114.

[282] **Ibid.**

regional.

Desde un punto de vista cualitativo, el problema de los resultados quedó sin resolver. Podemos decir que la forma administrativa para su manejo en lugar de resolver trabas y cuellos de botella burocráticos, los complicó aún más. La estrategia fundamental del PIDER fue la de favorecer el esfuerzo coordinado de las dependencias federales y estatales que intervenían en el sector rural, a fin de generar acciones capaces de lograr el desarrollo de las regiones seleccionadas. El programa no significaba la creación de nuevos cuerpos administrativos, sino el mejor aprovechamiento de los que ya existían.[283] Esto de alguna manera no respondió cabalmente a lo que realmente se procuró con el programa. De hecho -como ya se señaló- se le restó autoridad y capacidad operativa a las dependencias tradicionalmente responsabilizadas de las áreas de actividad en las que el programa intervino.

El PIDER quiso aparecer como una novedad en el sentido de que los programas y las obras en el medio rural formaron parte de un plan regional integrado. En los programas tradicionales las actividades y la canalización de inversiones se hacía a través de las dependencias del sector público.

> "En ambos casos las entidades ejecutoras son las mismas, sólo que en los programas tradicionales las entidades seleccionaban en forma aislada la comunidad y el tipo de obra por realizar. En el PIDER sucedió lo contrario; la acción de las entidades ejecutoras quedaba sujeta a un programa integrado de cada región, en el que las

[283] J. Miller, **op. cit.,** p. 42.

> inversiones formaban parte de un conjunto de acciones complementarias, con una secuencia que debía permitir obtener mejores resultado".[284]

Como ya se mencionó la dificultad adicional de coordinar esta multiparticipación no redundó en resultados favorables; sin embargo, en los registros oficiales se insiste en que en los programas tradicionales las decisiones de inversión las tomaban las agencias federales, y que

> "el PIDER constituyó un paso importante hacia la descentralización de la toma de decisiones, ya que en la programación regional (que se hacía en las oficinas centrales) tomaban parte activa tanto las autoridades locales, como las estatales y las propias comunidades beneficiadas".[285]

En ese sentido el PIDER fue el primer experimento -que después retomarían otros programas gubernamentales, particularmente el PRONASOL- para que los integrantes de las comunidades rurales, además de percibir un salario, participaran en la toma de decisiones que afectaban a la comunidad a la que pertenecían.[286] En relación con ello se planteaba la preocupación de que el exigir contribuciones podría frenar el proceso de cambio y que las comunidades sólo podrían aguantar una innovación a la vez; sin embargo, la nueva política tenía un importante ingrediente de motivación y la ventaja de inyectar inversiones considerables en un periodo corto de tiempo, dando con ello un impulso real a la transformación.[287] Los datos oficiales

[284] **PIDER, op. cit,** p. 30.

[285] **Ibid.,** p.31, (el paréntesis es mío).

[286] **Ibid.,** pp. 20-21.

[287] **Ibid.,** p. 21.

señalan que el porcentaje de cooperación de las comunidades en relación con la inversión fue muy bajo, tal como lo reportan las evaluaciones hechas por el CIDER. No se precisa la naturaleza de esa cooperación, aunque en los documentos ofíciales se planteó en varios momentos que en el PIDER se procuró que las comunidades no aportaran dinero para la construcción de obras.[288]

El hecho de haber ubicado la responsabilidad del PIDER en una oficina de rango menor -la Dirección de Inversiones Públicas- causó problemas desde el inicio dado que para que esta oficina pudiera "implantar el programa, obviamente tenía que ejercer autoridad; pero se veía forzada a hacerlo sin restar autoridad a otras secretarías de Estado y dependencias",[289] lo que no fue posible. Sus promotores invirtieron más tiempo en lograr acuerdos, que en el trabajo sustantivo. Los primeros instrumentos de coordinación puestos en marcha para armonizar las tareas entre la administración federal y la local -los Convenios Únicos de Coordinación (CUC's) y los Comités Promotores de Desarrollo Social (COPRODES) representaron un importante paso, aun cuando entraron en vigencia años después de que el PIDER había iniciado sus operaciones; de hecho sus promotores no compartieron la idea de que se obtendrían mayores ventajas si la programación de las inversiones PIDER se hiciera dentro de esos mecanismos de coordinación . De hecho, la efectiva descentralización de decisiones quedaría pendiente.

[288] **Ibid.,** p. 32.

[289] Eric J. Miller, **op. cit,** p. 77.

Del desarrollo rural al regional

El presidente Luis Echeverría planteó la necesidad de reorientar el proceso de desarrollo, para ello dijo "habría que readecuar las estrategias y acelerar las tareas nacionales hacia la consecución de los trascendentes fines de nuestra democracia social".[290] A fin de cumplir con esos propósitos, el gobierno de la República llevó a cabo un estudio y revisión de los instrumentos legales que organizan y regulan la vida institucional del país, aplicando, en su caso, las medidas que se requirieran; o promoviendo frente a las instancias competentes la expedición de nuevos ordenamientos que respondieran a las necesidades y demandas de la población, así como al imperativo de distribuir mejor el ingreso nacional entre los diversos sectores sociales, y entre las diferentes regiones que integran el territorio del país.[291]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Para ello, en un decreto publicado en el Diario Oficial el día 28 de enero de 1975, se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, concebida como un mecanismo institucional de coordinación en el que concurrirían diversas dependencias del sector público federal cuyas acciones debían incidir en el desarrollo regional. Tres meses más tarde este organismo se transformó en la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, al agregársele la responsabilidad del desarrollo urbano. Originalmente formaron parte de ella, los gobernadores de los estados, así como representantes de las organizaciones vinculadas con distintas actividades económicas que tuvieran que ver con el

[290] **Antología de la Planeación en México 1917-1985**, Planes sectoriales y comisiones para el fomento del desarrollo, 1970-1976, núm. 5, México, FCE-SPP, 1986, p. 585.

[291] **Ibid.,** p. 585.

propósito de la Comisión. Se le fijaron como objetivos, los de auspiciar un desarrollo más equilibrado del país y una distribución más equitativa del ingreso mediante la promoción y ejecución en las respectivas esferas de competencia de las dependencias y sectores que la integraban; así como las acciones orientadas a la formulación de programas de desarrollo regional a corto, mediano y largo plazo; el fortalecimiento y ampliación de los programas de desconcentración y descentralización de actividades económicas; y la promoción y coordinación de todas aquellas medidas de fomento económico encaminadas a acelerar el progreso integral del país.

Se partía de la presunción de que el desarrollo regional exigía en su enfoque y proyecciones acciones que contemplaran cuestiones rurales y urbanas desde una perspectiva global e integradora, a la luz de las necesidades e intereses prioritarios de la comunidad nacional; y que los desequilibrios económicos regionales se reflejaban en asentamientos humanos no controlados que requerían el establecimiento de políticas de desarrollo urbano que tendieran a corregir tales distorsiones y asegurar en el futuro, un mejor ordenamiento del suelo.[292] Por otro lado se planteaba la necesidad de elaborar planes y estudios tendientes a racionalizar la asignación de la inversión pública a fin de promover un adecuado desarrollo urbano, puesto que la interacción entre el fenómeno rural y el urbano requería una visión concertada entre los gobiernos federal y locales, que en sus respectivos niveles de decisión y ejecución permitiera, tanto la compatibilidad de los

[292] **Ibid.,** p. 587.

planes y programas específicos de desarrollo rural y urbano, como la coordinación eficaz para que se pudiera llegar a realizarlos.

A fin de alcanzar los anteriores propósitos se señaló como indispensable definir, -con la mayor claridad posible- el orden de prioridades económicas y sociales, y para que esto fuera viable, habría que lograr un intercambio sistemático e institucional de criterios entre las diferentes dependencias del sector público que incidieran en el desarrollo regional y urbano.[293] Dentro de la normatividad existente se señaló que la Ley General de Asentamientos Humanos aprobada por el Congreso de la Unión, y publicada en el Diario Oficial el 26 de mayo de 1975, en su artículo 14 ya preveía que para los efectos de coordinar la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se debía integrar la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.[294] La necesidad de este organismo se sustentó en los argumentos que recuperaban viejas aspiraciones: la desconcentración, el equilibrio entre estados, y una eficaz tarea de coordinación, como insumos que permitieran esquemas bajo los cuales se pudiera repartir equitativamente el ingreso, para lo que era imprescindible llevar a cabo la descentralización de las actividades económicas.[295]

Una política de impulso al desenvolvimiento regional, se dijo:

[293] **Ibid.,** p. 586.

[294] **Ibid.,** pp. 586-587.

[295] **Exposición de motivos del Decreto de creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, ibid.,** p. 599.

"requeriría de nuevas formas de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales y los sectores activos de la población en las diferentes entidades de la República. Para ello se señaló también que era conveniente establecer en las entidades federativas, foros en los que, 'con un sentido democrático', representantes de la actividades públicas y privadas analizaran en libre diálogo, las más importantes cuestiones económicas y sociales de interés general".[296]

Por otra parte, también se planteó lo que dos sexenios después se concretaría en una estrategia más definida dentro del PRONASOL: instituir mecanismos en los que se propiciara la colaboración de la ciudadanía a fin de dar un mejor sentido a la acción del Estado.[297] Se hizo también alusión al recurrente tema del fortalecimiento al federalismo, que de manera sintomática aparece con fuerza al iniciar cada gobierno, para irse paulatinamente diluyendo hasta que al término de los períodos sexenales nadie lo menciona. Asimismo se insistió en la necesidad de profundizar en los esfuerzos de desconcentración administrativa y de perfeccionar los instrumentos de coordinación entre el gobierno federal, estatal y municipal, así como con las organizaciones representativas de la población de las distintas entidades. Conseguir esos ambiciosos objetivos.

> "requeriría de la acción de cada entidad federativa y de un organismo del que formaran parte los funcionarios de mayor jerarquía de las dependencias federales que residieran en la propia entidad, los funcionarios estatales que el gobierno de la entidad considerara convenientes, los ayuntamientos y los representantes de los distintos sectores de la población que libremente desearan hacerlo".[298]

[296] **Ibid.,** p.605, (el entrecomillado es mío).

[297] **Ibid.,** p. 607.

[298] **Ibid.,** p. 507.

Para que las dependencias gubernamentales contaran tanto a nivel nacional como local, con procedimientos de comunicación que les permitieran conocer los programas de obras que cada una realizaría, debía impulsarse la coordinación para lograr aumentar su eficacia.[299] Esa colaboración debía materializarse en la puesta en marcha de programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo en las entidades federativas, en los que participaran los sectores público y privado, con lo que se estaría contribuyendo a obtener un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales en favor del desenvolvimiento regional del país. Señalar las prioridades en los programas de inversión pública federal no debía ser más que una consecuencia de un sistema de información en el que concurrieran en forma más directa las autoridades estatales, municipales y los representantes de los sectores activos de la población, a fin de que se tomara en cuenta la opinión sobre las necesidades más urgentes y, de esta manera se mejorara la eficiencia del gasto público en cada entidad federativa. Para ello, sería indispensable la colaboración de las dependencias del gobierno federal en la formulación de estudios de viabilidad técnica y económica. Se argumentó incluso la necesidad de fomentar las actividades productivas a efecto de coadyuvar con los gobiernos estatales y municipales en la realización de tareas de promoción para acelerar el desarrollo en sus respectivas circunscripciones, y que una de las acciones más importantes de la política económica debía ser la promoción de nuevas fuentes de trabajo -sobre todo en el medio natural- que aprovecharan los recursos naturales de la región.[300]

[299] **Ibid.,** p. 610.

[300] **Ibid.,** p. 586.

La creación de esos instrumentos de coordinación, fomento económico y programación en las entidades federativas, y la necesidad de fortalecer los programas de descentralización de las actividades económicas, fueron el sustento argumentativo para la creación de la comisión que en la escala nacional, debía servir para armonizara las actividades de diversas dependencias federales y las que tuvieran encomendadas otros organismos, para la consecución del desarrollo regional.[301] A pesar de la importancia de los argumentos y de la necesidad que de ellos se desprendía para contar con un organismo ad hoc que sirviera a los propósitos del equilibrio entre regiones y entre el medio rural y el urbano, la Comisión quedó integrada por funcionarios de segundo nivel, lo que en términos del impacto que debía tener, ya resultaba una señal poco optimista.[302]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Cuando a la Comisión se le agrega la responsabilidad en materia de desarrollo

[301] **Ibid.,** p. 587.

[302] En Esta Comisión participaron subsecretarios: uno de la Secretaría de Gobernación, el del ramo de la Secretaría de Marina, el de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el de Bienes Inmuebles y Urbanismo de la Secretaría de Patrimonio Nacional, el de Industria de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el de Agricultura de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, el del ramo de la Secretaría de Obras Públicas, el de Planeación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, el de Planeación y Coordinación Educativa de la Secretaría de Educación Pública, el de Salubridad de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el de Organización y Fomento Ejidal de la Secretaría de la Reforma Agraria, el del ramo de la Secretaría de Turismo, el secretario de Obras Públicas del Departamento del Distrito Federal, y el único funcionario de primer nivel, el secretario de la Presidencia quién la presidiría, y que sería sustituido por el subsecretario del ramo, cuando no pudiera asistir a las reuniones. También la integraron, el director general de cada una de las siguientes instituciones: Comisión Federal de Electricidad, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, ISSSTE, BANOBRAS, NFONAVIT BANRURAL, NAFINSA, y los de los fideicomisos instituidos en relación con el agro cuyo fideicomitente sería el Banco de México.

urbano, se integró a ella el director general de Instituto Mexicano de Comercio Exterior. El representante suplente sería el oficial mayor de las distintas dependencias, y en el caso de los organismos paraestatales, el funcionario de mayor jerarquía que le siguiera al representante propietario.[303] De su integración también se desprende que su funcionamiento se antojaba complicado, primero por el número de integrantes, y segundo porque los funcionarios ahí representados, en muchos casos no tenían facultades decisorias. De entrada la Comisión no parecía destinada a lograr mucho, puesto que incluso se reglamentó la posibilidad de que a sus integrantes los pudieran suplir en sus ausencias funcionarios aún de menor rango que el de los titulares. Por otra parte también se estableció que cuando se requiriera la participación de alguna otra dependencia, el presidente de la Comisión lo comunicara al titular respectivo para que asistiera a las sesiones a las que fuera convocado. Se podría -incluso- invitar a otros representantes de organizaciones sociales o privadas o de los sectores campesino, obrero y sindical. Los gobernadores serían convocados a las reuniones en las que se trataran cuestiones relativas al desarrollo de sus entidades y podrían también asistir los miembros que se considerara conveniente de los Comités Promotores de Desarrollo Económico que presidían.

Las funciones de la Comisión serían las de: coordinar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y supervisar su ejecución por parte de las dependencias del gobierno federal; responsabilizarse de coordinar la revisión del plan mediante un proceso permanente de análisis y evaluación; fomentar la

[303] **Ibid.,** pp. 587-588.

participación de otras entidades públicas, así como de otras organizaciones nacionales relacionadas con la formulación y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; coordinar las inversiones públicas federales entre sí y compatibilizarlas con las locales a fin de fortalecer el desarrollo regional en los ámbitos urbano y rural; sugerir lineamientos para la programación de inversión pública federal y los criterios que permitieran ampliar rendimientos en la escala regional, en una perspectiva tanto urbana como rural. De igual manera, tendría que emitir opinión respecto a las proposiciones de programas de inversiones federales anuales presentadas por los Comités Promotores de Desarrollo Socio-Económico; proponer al ejecutivo la celebración de convenios con los estados y los municipios sobre acciones e inversiones en materia de desarrollo regional y urbano; hacer recomendaciones a los comités promotores a efecto de que las acciones de esos organismos fueran congruentes con las políticas generales del desarrollo regional y urbano. Debía también auspiciar la realización de estudios sobre desarrollo urbano, así como de viabilidad técnica y económica para el fomento de recursos agrícolas, ganaderos, mineros, hidráulicos, energéticos, industriales, y turísticos; elaborar directamente programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo para dos o más entidades federativas -tendientes a mejorar la utilización de los recursos naturales y el adecuado ordenamiento de los asentamientos humanos; promover y coordinar la ejecución de obras de las diferentes dependencias federales, así como el establecimiento de empresas y organizaciones productoras cuya finalidad fuera el aprovechamiento de los recursos naturales, a efecto de incrementar las fuentes de empleo en los medios rural y urbano de acuerdo con los programas aprobados; impulsar la capacidad técnica de los recursos humanos para

coadyuvar al logro de las metas de desarrollo regional y urbano; y propiciar el desarrollo industrial de las entidades, al procurar el establecimiento de mejores sistemas de comercialización de sus productos.[304]

La Comisión podría determinar la integración y responsabilidades de las subcomisiones que estimara convenientes en el estudio de materias específicas. La Dirección de Desarrollo Regional y Urbano de la Secretaría de la Presidencia fungiría como secretario técnico de la comisión y de las subcomisiones que se crearan. Esta dirección estaría responsabilizada de integrar el Centro de Documentación, Información y Estudios de Desarrollo Regional y Urbano (CEMPAE), que también se constituyó como una parte del mismo decreto. Este centro debía contar con el personal técnico necesario, que para este efecto comisionarían -de entre su personal- las dependencias que integraban la Comisión. El Centro de Documentación acabó siendo probablemente más importante que la propia comisión, quizá porque su titular contaba con un respaldo político considerable,[305] y porque algunas de sus funciones resultaban tan importantes como las asignadas a la Comisión.[306]

[304] **Ibid.,** p. 588.

[305] El titular del CEMPAE era hermano de Rosa Luz Alegría, que -en ese entonces- estaba casada con uno de los hijos del presidente Echeverría.

[306] Las funciones del CEMPAE serían: establecer un banco de datos en materia de desarrollo regional en el que se captara la documentación existente sobre desarrollo regional y urbano y temas correlativos, así como llevar un registro de las instituciones nacionales o extranjeras que tuvieran información o que efectuaran investigaciones; determinar las necesidades de investigación y analizar dentro de su ámbito o mediante contrataciones externas, las investigaciones que se requirieran; recabar información y realizar por sí solo o por conducto de otras instituciones, investigaciones relativas a la evolución sistemática de los efectos de distribución actual de los asentamientos humanos y sus tendencias; las opciones urbanísticas y arquitectónicas para los medios rural y urbano, orientadas al beneficio de grandes sectores de la población; el proceso de urbanización y de sus beneficios y costos, así como el estudio de ternas que fueran útiles para optimizar esta relación; los mecanismos necesarios para lograr una distribución más equitativa de los costos y beneficios del crecimiento de las ciudades, y sobre las modalidades de tenencia y uso del suelo y la vivienda del sector urbano, y conocer los efectos de la vida urbana, el patrón de vida y las aspiraciones de las mayorías citadinas respecto de su "salud física y mental"; difundir y procurar asesoramiento especializado para que las técnicas conocidas en materia de servicios urbanos, de planeación urbana y de otros sectores vinculados a los fenómenos citadinos, pudieran ser aplicados con más eficiencia por las autoridades correspondientes; y proporcionar apoyo documental y técnico a los estados y municipios para la elaboración de los planes estatales y municipales de desarrollo urbano. Citado **Exposición de motivos..., op. cit.,** p. 578.

En relación con el calendario para los trabajos de la Comisión se determinó -previa convocatoria de su presidente- debería celebrar sesiones ordinarias cada dos meses y extraordinarias cuando el caso lo ameritara. Sus resoluciones y las de las subcomisiones se aprobarían por mayoría de votos, y el presidente tendría voto de calidad. La Comisión y las subcomisiones sesionarían con la asistencia de su presidente y de la mayoría de su miembros. El trabajo en el seno de la Comisión resultaba difícil tanto por el número de sus integrantes como por la diversidad de tareas y el enorme esfuerzo de coordinación que tenía que debía desplegar. Por ello, el de la subcomisiones resultaba aún más complicado. El secretario técnico tampoco tenía suficiente rango y, por ende, capacidad de convocatoria y de cohesión, lo que se reflejó en la imposibilidad de concretar acuerdos. Tanto desde el punto de vista de la integración de la Comisión, como de la de sus atribuciones, esta no podía dar los resultados que de ella se esperaban, De ahí que no existan registros que especificamente refieran al trabajo de la Comisión y menos aún a esos resultados.

El balance: una propuesta novedosa atrapada en viejas prácticas.

Respecto al PIDER se puede decir que muy pronto se enfrentó con una serie

de obstáculos que iban desde una limitación importante de recursos financieros -ya que de acuerdo con la opinión de los funcionarios que conocieron el programa desde dentro, éstos nunca llegaron en la magnitud anunciada- hasta la falta de inversiones que coadyuvaran con los propósitos del programa en relación con la amplitud de las necesidades por atender. Otro problema fue que en su operación hubo que enfrentar la rigidez del funcionamiento de algunas dependencias. Todos estos elementos determinaron los resultados del programa; sin embargo, los registros oficiales señalan que "se lograron avances en la motivación y aceptación de este programa por parte de los funcionarios de las dependencias centrales aunque se detectaron diversos problemas administrativos y operativos".[307]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

De igual manera se apunta que "se integró un inventario de las obras construidas y se afinaron los problemas tendientes a delinear una mejor estrategia que se vio materializada en la formulación que se hizo en 1972 para invertir 20 mil millones de pesos en el periodo 1973-1976, con lo que se estimaba cubrir el 8% de las necesidades de esas 12 mil poblaciones",[308] (estos datos no coinciden con los apuntados páginas arriba, que indican que esa cifra llegó a ser de alrededor de 4,382 millones de pesos para el período 1973-1976). En esta redefinición de la estrategia se incluyeron elementos adicionales para favorecer la consecución de mejores resultados como la posibilidad de obtener crédito del exterior para financiamientos parciales. También se subrayó la creciente importancia de los proyectos productivos

[307] **PIDER, op. cit.,** pp. 4-5.

[308] **Ibid.,** p. 5.

incluyendo tareas de extensión, capacitación, riego, fluticultura e industrias rurales. Se intentó evitar la dispersión de las actividades en las doce mil localidades en las que el PIDER funcionó, al focalizar la atención, tomando regiones de manera que pudieran surgir unidades productivas capaces de proporcionar empleo permanente a la población rural, y, con ello, contribuir a disminuir el éxodo rural a las ciudades junto con una política que permitiera intensificar la prestación de servicios -que unida a las obras productivas- generarían un clima propicio para el arraigo de los campesinos.

Dotar de obras a las comunidades rurales, proporcionar empleo permanente y mejor remunerado, aprovechar los recursos naturales, propiciar que los habitantes de las zonas rurales tuvieran acceso a los servicios de educación, salud, agua y vivienda, aparecen de manera reiterativa en los documentos que consignan los propósitos del programa. Su operación administrativa representaba un reto en la medida en la que había que involucrar a un buen número de dependencias centrales y de lograr que éstas trabajaran en coordinación con los gobiernos estatales, en un momento en el que los mecanismos creados para ese específico propósito estaban también en una etapa muy inicial y de prueba. Adicionalmente se contaba para el éxito del programa con el ingrediente de la cooperación de las comunidades a efecto de que los funcionarios pudieran formular los programas de desarrollo -situación que tampoco parecía tan sencilla- dada la escasa tradición democrática del país, la cual se refleja de manera evidente en la poca consideración que se ha tenido y se tiene sobre la opinión de los interesados en la definición de alguna política o programa gubernamentales que tenga alguna repercusión directa en las comunidades

o en las personas. Habría que superar la inercia en la que si bien se le concedía una gran importancia a la consulta en las comunidades, eran los funcionarios de las dependencias los que en última instancia definían 'las necesidades reales'. Esta actitud quedaba de manifiesto desde el momento de la definición del programa concebido para atender a la población marginada que quedaba incorporada bajo los criterios que fijaban los responsables de establecer las políticas.

Al hacer un análisis del PIDER a la luz de otras experiencias posteriores como el PRONASOL, se ha señalado que en México han habido dos experiencias fundamentales de desarrollo de las comunidades marginadas. La primera fue el PIDER y la segunda el Programa Nacional de Solidaridad. Con el PIDER se supone que hubo -a juzgar por la información oficial- un grado de excelencia técnica con una muy escasa participación de la comunidad. El fracaso de los proyectos, al no haber logrado generar un proceso autogestivo de desarrollo de las comunidades se atribuye a esta ausencia.[309] Esta afirmación es parcialmente cierta, aunque los problemas del PIDER fueron más complejos que la simple falta de participación de la comunidad, puesto que ésta se dio sólo mientras el programa contó con recursos financieros.[310] La novedad de la propuesta, sin embargo, llamó la atención; tuvo apoyo de organismos financieros internacionales y el presidente del Banco Mundial de esa época llegó a interesarse a tal punto que pasó una semana en México visitando comunidades en donde el programa operaba.

[309] Entrevista a Carlos Rojas: ¿Fracasó realmente el Pider?, **Periódico Uno Más Uno**, 5 de agosto de 1990.

[310] **Periódico Uno Más Uno**, 5 de agosto de 1990.

Tradicionalmente los gobiernos locales colaboraron en la identificación de los problemas, y en el mejor de los casos sirvieron como correas de transmisión cuando un problema se agravaba y su posible solución había que ir a buscarla a las instancias federales. A través de los planes regionales se conocían los montos que se asignarían a cada estado y los recursos que se establecían amarrados al PIDER. Los estados debían comprometerse a cumplir con la ejecución de las acciones dentro de los plazos determinados lo que los colocaba en una situación intermedia: no sólo no decidían directamente qué acciones llevar a cabo, sino que además de tener que esperar la dotación de los recursos -con todo lo dificil que era y sigue siendo el trámite burocrático de su 'liberación'- eran las instancias responsabilizadas de cumplir con los compromisos.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Con el PIDER se favorecía que los apoyos no se extendieran más allá de las regiones seleccionadas y que los recursos de los programas tradicionales se canalizaran a las que no estuvieran incluidas en los planes regionales. Además los recursos del PIDER no se podían transferir hacia los programas tradicionales. A pesar de las posibles ventajas que se podrían derivar de esa forma de operación administrativa, el esfuerzo PIDER no logró arraigar, entre otras razones, porque si bien sus recursos estuvieron específicamente destinados a inversiones, éstos parecieron 'competir' con lo que tradicionalmente operaban en otras instancias administrativas. A estas estructuras no se les logró convencer de las bondades de la operación del programa, generándose desconfianzas que se tradujeron en falta de apoyo.

De esta manera, parece entonces más sencillo concluir que el gobierno considera necesario un programa como el PIDER para lograr recomponer los desajustes en el medio rural, pero que su organización aparecía de manera paralela a las estructuras burocrácticas lo que en lugar de facilitar su tarea, se la dificultó. No se quiso intencionalmente fortalecer una secretaría que estaba formalmente responsabilizada para atender ese sector. Es probable que la idea se haya instrumentado pensando que en un esquema tan centralizado del ejercicio del poder, un ministerio de desarrollo rural equipado con los recursos necesarios podría resultar un serio rival para un presidente.[311] Sin embargo, los operadores del programa insisten en señalar que en dónde intervenía de manera paralela la Secretaría de Reforma Agraria, el PIDER se encontraba de inmediato con muchas mayores dificultades para llevar a cabo su cometido.[312] Si el grado de compromiso por parte del Presidente hubiera sido el de buscar soluciones para lograr un equilibrio mejor y una participación equitativa en los beneficios del medio 'rural', podría haber aceptado el reto de contar con una secretaría muy eficaz. El problema fue que al PIDER, se le utilizó como un recurso que sirviera para ampliar el margen de maniobra política del responsable del poder ejecutivo y con ello lograr extraer mayor legitimidad.

En México en estos años, el atraso del medio rural aparece como la preocupación esencial para dinamizar el trabajo del aparato administrativo. Sin

[311] Eric J. Miller, **op. cit,** p .43.

[312] Entrevista a Miguel Ángel Cuadra, **op. cit.**

embargo, al igual que sucede en términos generales con la llamada política social, el objetivo de enfrentar este atraso se va haciendo difuso en la medida en que se le 'agregan', otros propósitos. Se pasa de la necesidad de superar el atraso en el medio rural, a superar el atraso también en el medio urbano, y a buscar un mejor equilibrio entre ambos medios, y entre regiones. Sin haber logrado trabajar en la recuperación de mejores estándares de vida rural -que quizá fue lo que se intentó con el PIDER,- se pasó a la integración de una unidad administrativa a la que se le pidió lo que materialmente resultaba imposible: mejorar las condiciones del campo, de las ciudades y equilibrar las regiones. Esta tarea la tenía que hacer sin formar parte de la estructura formal, sino fungiendo como una especie de foro en el que se debían coordinar distintas dependencias, además de incluir la participación de distintos niveles de gobierno, sectores productivos y actores. No contaba con suficiente autoridad, ni rango jerárquico que le permitiera, al menos, intentar cumplir con su cometido. De ahí que el trabajo de la Comisión que coordinó el programa y después el de la Comisión Nacional de Desarrollo Rural y Urbano no se vieran materializados en acciones trascendentes, y que resultara más importante una unidad de apoyo muy tangencial, como pudo ser el Centro de Documentación.

El PIDER termina por formar parte de la Coordinación Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados que se crearía en el sexenio siguiente y después se le vinculó con el Sistema Alimentario Mexicano. En esa tesitura "rebasa por mucho su función original de proporcionar inversión pública. De esta manera va a seguir operando hasta su desaparición en 1988. En opinión de sus constructores, su vinculación con otros programas, le restó la relativa fuerza y viabilidad que tuvo

bajo su diseño original".[313]

Pero al igual que otras experiencias posteriores (véase capítulo IV y siguientes), el presidente Echeverría permite que una iniciativa surgida en el seno de un grupo de funcionarios tome cuerpo en un programa de repercusión nacional. Lo apoya y advierte que su impacto podría ser positivo al incidir en el desarrollo del medio rural. El problema fue que este apoyo lo transforma en interés personal y este interés vuelve los objetivos del programa difusos; prueba de ello es que el foco de interés por el desarrollo rural se mueve muy pronto al de desarrollo urbano, ampliándose sus propósitos, al tiempo que se confundieron.

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

[313] **Ibid.**

CAPÍTULO IV

LA POLÍTICA SOCIAL: RESPONSABILIDAD DE TODA LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA

El gobierno de José López Portillo

José López Portillo asume el poder en diciembre de 1976; el país se encontraba inmerso en una crisis económica y política. El crecimiento económico en 1976 había sido sólo del 2%, muy por debajo de los años anteriores. Había una inflación creciente que alcanzó la cifra de un 27%, la tasa más alta que se había registrado en los últimos veinte años; una drástica reducción de la inversión pública en la producción en prácticamente todas las áreas de la economía y la inversión privada permaneció casi estancada en el período 1973-1976, se registraron salidas de capital. Existía un enorme déficit gubernamental que alcanzó los 99,000 millones de viejos pesos, cantidad que representaba el 8% del PIB para ese mismo año. El crecimiento de la deuda externa presentaba cifras sin precedente, había pasado de 4,545 millones de dólares en 1971 a 19,600 al finalizar el sexenio anterior. El desequilibrio con respecto al sector externo también era enorme, este llegó a ser de casi 23,000 millones de dólares en 1977, intentándose corregir con la devaluación del peso que fue de casi 100%. Se abandonó la paridad de 12.50 pesos por dólar mantenida por más de 20 años, para fijarla en 23 pesos lo que provocó una enorme actividad especulativa en los mercados financieros y la consecuente fuga de capitales, señalada por parte de los sectores económicamente fuertes.[314]

[314] Rosa María Mirón y Germán Pérez, **López Portillo, auge y crisis de un sexenio**, México, Plaza y Valdés editores, 1988, p. 29.

Por otra parte, y debido en cierta medida a los problemas económicos, pero también a los de falta de conducción política,

> «la capacidad de liderazgo del gobierno y su partido estaban deterioradas. Para resolver esa cuestión, desde su campaña electoral, López Portillo, quien como muestra de la retracción política institucional que prevalecía, sepresentó como único candidato a la presidencia de la República, manifestó su interés para salvar la crisis de legitimidad que enfrentaba el Estado, recuperar la conducción del país y consolidar su propio liderazgo".[315]

BIBLIOTECA VIRTUAL

Frente a esta situación, el gobierno de López Portillo decide poner en marcha políticas de ajuste a la economía que funcionaron en los primeros años, lográndose reducir el déficit del sector público a menos del 7% del PIB entre 1977 y 1978. Las medidas adoptadas formaron parte del acuerdo de estabilización que firmó México con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este acuerdo contenía 14 puntos en los que se establecían los compromisos del gobierno para el período 1977-1979. Esos objetivos apuntaban en su mayor parte a: la reducción del déficit del sector público, la elevación de los precios de bienes y servicios públicos, la limitación del crecimiento del empleo, hacer los primeros esfuerzos por abrir la economía hacia el exterior, la contención de los salarios y del empleo y a una situación de crédito externo limitado.

Sin embargo, gracias al descubrimiento de importantes recursos petroleros, México se colocó como la sexta potencia petrolera mundial, lo que le permite tomar

[315] **Ibid.,** p. 29.

decisiones en materia de política económica diferentes a las que habían formado parte del acuerdo de estabilización con el FMI.

> "En efecto, el descubrimiento de importantes recursos petroleros sirvió a México de aval para obtener apoyos financieros en los mercados internacionales de capital, de tal suerte que este país pudo ignorar las restricciones que el FMI impone a los países deficitarios que le solicitan ayuda".[316]

Gracias al petróleo la economía mexicana vuelve a crecer, lo que no se traduce en la solución de los desequilibrios financieros y monetarios, sino que sólo logran esconderse bajo el espejismo de la abundancia petrolera. Entre 1978 y 1981 se crece aceleradamente, la tasa del producto interno bruto es superior al 8%; la inflación en el período 1977-1979 desciende al 19% en promedio. Pero las expectativas generadas por el petróleo que permiten la ilusión de entrar, en palabras del presidente López Portillo, a la época destinada a 'administrar la abundancia', no encuentran ningún referente con lo que la realidad ofrece; los desequilibrios financieros persistieron.

> "El auge de la actividad petrolera aceleró fuertemente el crecimiento del PIB, pero los desequilibrios no sólo no se resolvieron sino que incluso se acentuaron; una persistente inflación, crecimiento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y de la deuda externa a un nivel considerado como muy peligroso".[317]

Además, la devaluación de 1976 sólo tiene efectos limitados en términos de la reducción de dicho déficit. "A pesar de que el valor de la exportaciones petroleras

[316] Héctor Guillén Romo, **Orígenes de la crisis en México**, México, Ed. Era, 1984, p. 56.

[317] **Ibid.,** p. 58.

creció en forma muy acelerada, no fue suficiente para pagar importaciones que se duplicaron entre 1977 y 1981".[318]

El gobierno pone en marcha un programa de Alianza Para la Producción, que buscaba la concertación entre los diferentes sectores económicos para lograr el apoyo a las medidas de ajuste. Resulta, entonces, claro que el gobierno de López Portillo decide hacer del petróleo no sólo el eje de la economía sino del desarrollo nacional. Desde que toma posesión, el recién electo presidente autoriza la expansión masiva de la inversión pública con el fin de elevar la plataforma petrolera, lo que básicamente se logra a través del endeudamiento externo.[319] Como resultado de lo anterior, el Estado sigue creciendo en magnitudes considerables. Su participación en la inversión de 1970 a 1975 pasa del 35 al 46%, mientras que la participación de la industria privada desciende en proporciones semejantes.[320] Esto se traduce en que el crecirniento medio anual de la inversión estatal es del 11.5% entre 1970 y 1977, mientras que la inversión privada crece sólo en un 0.3% anual. Esta tendencia se mantiene por lo menos durante dos años de auge y expansión acelerados. De 1977 a 1979, el crecimiento medio anual de la inversión privada es del 5% mientras que el de la pública supera el 13%.[321] Como resultado del impulso y auge petrolero, se da una espectacular expansión de las importaciones, particularmente las de bienes de

[318] **Ibid.,** pp. 56-58.

[319] Tomado de Mirón y Pérez, **op. cit.,** p. 55.

[320] **Ibid.,** p. 65.

[321] **Ibid.,** pp. 67-68.

capital, lo que provoca que una buena parte de los ingresos petroleros salgan al exterior.

A partir de esos soportes económicos, o mejor dicho del soporte petrolero, el gobierno de López Portillo decide atraer a la dinámica de país 'rico' a los marginados. Instrumenta dos enormes y complicados programas: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM)[322] y la incorporación de una coordinación de todos los esfuerzos de las dependencias de la administración pública que tuvieran injerencia en la solución de problemas sociales para los más desfavorecidos, coordinación que será objeto de nuestro análisis en este capítulo.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Una solución administrativa para los problemas urgentes

El proyecto de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, mejor conocida como COPLAMAR, nace de un acuerdo presidencial el 21 de enero de 1977, en el que se señala que mediante esta coordinación se pretende nada menos que "coordinar diversas actividades tendientes a solucionar los problemas más apremiantes de los grupos y zonas rezagadas del país, integrándolos a un proceso autosostenido y autogestionado de desarrollo económico y social".[323] Esta unidad tiene la responsabilidad de realizar estudios específicos, para conocer mejor la realidad de los grupos marginados y de

[322] Entre 1980 y 1982, se estimaba que el SAM había costado tres billones de dólares sólo en subsidios, y el gobierno reportaba que en la estrategia para su puesta en marcha se contabilizaba que se requería más del 10% del presupuesto federal en 1981. Citado por Merilee Grindle, **Searching for rural development**, Cornell University Press, 1988, p. 146.

[323] **Ibid.,** p. 69.

las zonas deprimidas del país. A partir de los estudios que se realizaran, se pondrían en marcha trabajos de programación que permitieran llevar a cabo acciones concretas en las zonas rurales marginadas en materia de salud, educación, abasto alimentario, mejoramiento de la casa rural, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, organización social para el trabajo, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina.[324] Todo esto pasando desde la dotación de créditos hasta la asistencia técnica y la comercialización.

Para poner en marcha esta fórmula de los esfuerzos administrativos para atacar los problemas más urgentes, el presidente López Portillo confiaba en su capacidad de convocatoria, que para esos momentos era muy considerable. Era un hombre que tenía fama de ser honesto, culto y bien informado, lo que le permitía, además de la investidura presidencial, tener ascendencia sobre el resto de los funcionarios de la administración pública.[325]

Por otra parte, se reconocen las limitaciones que habían tenido esfuerzos anteriores como el PIDER, entre las que se destacan justamente las producidas por la descoordinación administrativa. Habría que redoblar esfuerzos para lograr, primero una efectiva coordinación de parte de las distintas dependencias; segundo, contar con asignaciones presupuestales precisas pero ligadas a proyectos también específicos. Esto es, que las asignaciones para el combate a la pobreza estuvieran asignadas a dependencias encargadas de operar alguna de las acciones de la

[324] **Coplamar, Geografía de la Marginación**, Serie necesidades esenciales de México, vol. 5, México, ed. Siglo XXI, 1982, p. 8.

[325] Entrevista a Ricardo García Sainz, febrero de 1997.

Coordinación, contando para ello con proyectos que incluyeran esas acciones. El presidente reconoce desde su discurso de toma de posesión la deuda que tenía el gobierno con los más pobres, preocupación que, sin duda, está en la base de la propuesta de creación de la coordinación.[326]

A partir de COPLAMAR se pretende crear bases de conocimiento para que no sólo en el corto plazo, sino en el mediano y largo, se pudieran continuar los esfuerzos para abatir la marginación. A la Coordinación se le asigna la tarea de proponer al ejecutivo federal la coordinación de los mecanismos institucionales para esa parte de la población. El acuerdo disponía asimismo, que

> "el Presidente de la República a través de esta unidad administrativa determinaría la coordinación que deberían poner en práctica las dependencias y entidades de la administración pública federal, para el cumplimiento de los programas dirigidos a las zonas deprimidas y grupos marginados del país".[327]

En julio de 1977, y como una explicación que justifica la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, se señala que en México convivían dos mundos disociados: el mundo de la opulencia y el mundo de la miseria; el mundo del desarrollo industrial, la elevada tecnología, las modernas comunicaciones y el desarrollo urbano, junto al mundo del hambre, la ignorancia, la insalubridad y la explotación. Incluso textualmente se reconocía que los esfuerzos continuos que el gobierno de la

[326] Coplamar, **op. cit.**

[327] Presidencia de la República, **Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados**, México, 28 de julio de 1977, p. 2.

República había realizado, no habían logrado corregir esta situación.[328] Estas acciones inscritas en lo que podía entenderse como tareas de beneficio social para los menos favorecidos, se señalaba que en el pasado habían sido relevantes por su número y penetración, pero que estaban muy lejos de abarcar en toda su extensión el problema de la marginalidad en México.[329]

Mediante las acciones de COPLAMAR se trataba de luchar contra condiciones sociales y económicas que habían prevalecido durante demasiado tiempo, a veces siglos, y resultaba claro que los esfuerzos realizados en los últimos cuatro o cinco años, por importantes que parecieran haber sido en términos relativos, no podían aspirar a solucionar el problema.[330] Había un reconocimiento explícito en el sentido de que la preocupación por los sectores más pobres de la sociedad no se había materializado en acciones que los gobiernos posrevolucionarios se hubieran planteado de manera sistemática. De ahí que se establecía como punto de arranque para una estrategia de política social, que la brecha de la desigualdad social se había ensanchado peligrosamente, y de no multiplicarse en forma coherente una serie de acciones en favor de los más pobres, esta situación podía llegar a afectar peligrosamente la estabilidad política y la paz social.[331]

[328] **Ibid.,** p. 2.

[329] Coplamar, **op. cit.,** p. 8.

[330] **Ibid.,** pp. 7-8.

[331] Coordinación General del Plan..., **op. cit.,** pp. 2-3.

Las divisas que el auge petrolero generaría permiten al gobierno de López Portillo asumir un actitud más agresiva en relación con los más desfavorecidos. Confiando en el hecho de suponer que contaría con recursos suficientes, se permite incluso adoptar también una posición más abiertamente crítica respecto al descuido con el que otros gobiernos, y particularmente el anterior, habían abordado la problemática de los marginados. López Portillo era un convencido de las bondades de adecuar los aparatos administrativos para que enfrentaran de mejor manera los retos del desarrollo; en esa línea de pensamiento se inscribe la creación de una Coordinación General, la que se supuso capaz de llevar a cabo tareas que instituciones creadas décadas atrás no habían logrado realizar con la efectividad que la urgencia de la tarea reclamaba. Se aceptaba explícitamente el divorcio entre la política económica y la social, al señalarse que los renglones más desarrollados de la economía habían fundado su crecimiento a base de aplazar la satisfacción de necesidades sociales de vastos grupos humanos, agudizando con ello la desigualdad. Se estaba reconociendo que

> "la desigualdad no surgía solamente con la exclusión más o menos absoluta de las personas afectadas por el desempleo, la eventualidad, la economía sumergida o la subsidiariedad económica de la pequeña empresa, sino como resultado, y esto es importante, de un determinado modelo de desarrollo económico. Este modelo, a su vez repercutía en un modelo de desarrollo político, fundamentado en el enriquecimiento de ciertos sectores de la población, precisamente los más vinculados con las grandes empresas y con los sectores financieros, pero también con las altas esferas de la administración pública".[332]

Una vez que este reconocimiento se hace explícito, resulta difícil entender

[332] Tomado de Rosa Asunción, **op. cit.,** p. 18.

cómo se esperaba una transformación estructural a partir de la incorporación de una fórmula administrativa, que por muy eficaz que hubiera resultado, difícilmente hubiera podido incidir en un cambio de modelo económico.

COPLAMAR tiene en sus inicios una parte importante de sus tareas dedicadas a investigación que se estructura en tres subprogramas. El primero centrado en las necesidades esenciales inicia sus actividades en 1978 y desde 1980 lo dirige Julio Bolvitnik, abocado a estudiarlas y a definir lineamientos programáticos para su satisfacción en el largo plazo. Esto se traduce en primer término, en la definición de una canasta de satisfactores esenciales que incluye los bienes y servicios para que las familias lograran satisfacer todas las necesidades básicas, así como las de recreación, cultura, vestido y transporte. El análisis, incluye, entonces, el de la satisfacción simultánea de las necesidades esenciales y por clases sociales. Se desarrolla un modelo de simulación que permite llevar a cabo cálculos macroeconómicos de lo que implicaría en términos de estructura productiva, la distribución del ingreso, la balanza comercial, el gasto público para que toda la población tuviera acceso a la canasta de satisfactores esenciales. Finalmente, este grupo realiza cálculos del esfuerzo constructivo expresado en superficies, materiales y costos para la educación, salud y vivienda.

Un segundo grupo propone estudiar la estructura productiva e inicia sus trabajos en 1981, dirigido por Juventino Balderas, grupo que debía definir las transformaciones de la estructura productiva requeridas para satisfacer las necesidades esenciales de toda la población. El tercero, que se organiza tiempo después que los dos anteriores, dedicado a estudiar cuestiones históricas y de

estructura social, dirigido por José Luis Rhi Sausi, debía investigar aquellos elementos que concurrieran para explicar el presente y definir mejor el rumbo para construir una sociedad en la que toda la población tuviera garantizada la satisfacción de sus necesidades esenciales.[333] José Carreño Carlón, quién sería uno de los funcionarios vinculados con Pronasol, era el director general de estudios socioeconómicos en la Secretaría de la Presidencia, y fue el encargado de integrar este último equipo.

Los trabajos de investigación en las tres áreas estaban vinculados por ideas que giraban en torno a: primero, que el crecimiento económico no constituía el propósito del desarrollo sino un medio para alcanzarlo. Segundo, que el desarrollo se expresaba en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población. Tercero, que la planeación debía partir de las necesidades esenciales de esa población y en función de ellas determinar las metas de producción de bienes y servicios, y consecuentemente las características de la estructura productiva.[334] Se añadía incluso que

> "se trataba, en cierto modo, de una concepción opuesta a la idea de la planeación que hasta hace muy poco dominaba la escena política: la que se establecía a partir de metas de crecimiento económico y con base en ellas derivar programas, proyectos y políticas específicas".[335]

Los promotores de COPLAMAR señalan que en la geografía de la

[333] Tomado de Coplamar, **op. cit,** p. 8.

[334] **Ibid.,** pp. 10.

[335] **Ibid.,** pp. 10-11.

marginación se consideraba simultáneamente indicadores de las cuatro necesidades básicas (educación, salud, vivienda y alimentación) para definir los índices de marginación para cada municipio y entidad federativa. Estos índices añadían permitían ordenar y estratificar estas unidades geográficas y delimitar, por una parte, regiones multiestatales y, por la otra, núcleos marginados entendidos como conjuntos de municipios en el interior de los estados.[336] Hasta donde la información disponible lo permite, así como el registro de la opinión de algunos de los involucrados en estas tareas de investigación, se puede afirmar que el avance en estas investigaciones fue bastante desigual, pero lo más importante es que estos estudios no sirvieron, en general, como insumo para la toma de decisiones en relación a los programas impulsados por la Coordinación.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Para el establecimiento de la Coordinación General que se abocaría a satisfacer las demandas de los grupos menos favorecidos, se establece como prioritario la necesidad de diferenciar los patrones de marginación entre las áreas rurales y las del medio urbano, las que se consideraba que habían crecido y empeorado por las malas condiciones prevalecientes en el campo, lo que generaba oleadas de inmigrantes campesinos a las ciudades. La prioridad parecía fijarse en tratar de erradicar la miseria de millones de campesinos.[337] Pero era el medio rural el que se aceptaba como el espacio en donde las tareas de la Coordinación parecían más urgentes, debido a varias razones; la primera, por la expulsión que había sufrido la población indígena de sus tierras, habiendo tenido que llegar a las llamadas

[336] **Ibid.,** p. 11.

[337] Coordinación General del Plan... **op. cit.,** p. 3.

'regiones de refugio'. Estas paulatinamente les habían ido imponiendo nuevas formas de producción y de convivencia social y política, aniquilando sus formas de producción, comercialización, alimentación y organización social, pero sin que se hubiera reportado una situación de alivio o mejoría. En segundo término, se constataba que en el ámbito rural se había ido conformando, a través de los años, un sistema de explotación agrícola a base de los desequilibrios que se generaban por la convivencia de dos subsistemas. El tradicional de subsistencia, que estaba integrado por unidades agrícolas de autoconsumo y con baja o nula capacidad para el ahorro y la acumulación. Y el comercial, que se había caracterizado por la producción de bienes capaces de penetrar los mercados nacional e internacional; contaba con facilidades para absorber tecnología e incrementar la productividad en forma acelerada.

BIBLIOTECA VIRTUAL

Habría -entonces- que revertir las tendencias que revelaban los datos en lo que se reconocía el universo de trabajo de la Coordinación: las zonas deprimidas y los grupos marginados del país. Se hizo incluso un esfuerzo por definir el concepto de marginación

> "el cual es sólo una convención para caracterizar aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza, ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible".[338]

Se agregaban incluso algunas cifras en el sentido de que en México, un 10% de la población absorbía el 50% del ingreso disponible que ya es un dato que

[338] **Ibid.,** p. 8.

revelaba una enorme injusticia, pero se reconocía que dentro del 90% restante, en algunos grupos, la pobreza alcanzaba niveles extremos.[339] Otro de los graves problemas del medio rural era el desempleo y el subempleo. Se señalaba que un 18% de la fuerza de trabajo disponible en las zonas de agricultura de temporal, se subempleaba con ingresos inferiores a los salarios mínimos rurales vigentes y un 44 % sólo tenía ocupación asalariada tres meses al año. Por otra parte, se reconocía que el medio rural tenía una enorme carencia de servicios básicos e infraestructura material. Se estimaba que 18 millones de habitantes en ese medio carecían de servicios médicos en forma permanente. Los niveles nutricionales de 40 millones de mexicanos eran inadecuados, especialmente por la falta de proteína animal.[340] Por otra parte también se ofrecían indicadores adicionales que se identificaron como de orden sociopolítico, aceptándose que revelaban esquemas de explotación y acumulación de riqueza.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Para superar esa grave situación, el presidente López Portillo propone un esquema general de trabajo incluido en la propuesta de la Coordinación General, que consideraba la situación económica, política y social de las comunidades marginadas, en lo que se supuso sería un amplio marco de planeación a corto, mediano y largo plazo. Se trataba de eslabonar una serie de acciones tendientes a lograr que las zonas rurales marginadas pudieran contar con los elementos materiales y de organización suficientes para obtener una participación más

[339] **Ibid.,** p. 8.

[340] **Ibid.,** pp. 7-8.

equitativa de la riqueza nacional.[341] Esto implicaba la decisión de revaluar y desarrollar formas tradicionales de la economía agropecuaria, así como de explotar todas las posibilidades innovadoras de la organización social que tendieran a la autosuficiencia regional.[342]

Se pretendía llegar a establecer una nueva organización del trabajo y de la vida social, como si esto fuera posible a partir de un esquema diseñado, por los funcionarios de las dependencias federales e incluso aunque hubiera sido por los de las estatales, que permitiera la coexistencia de sistemas productivos de mercado y los de autosuficiencia regional. Esta convivencia que se ha dado después de años, justamente ha generado un desequilibrio que incide en detrimento de las condiciones de los que sólo tienen como vía el de la subsistencia. Con este planteamiento que lo menos que se antoja es ingenuo, se pretendía que desaparecieran las condiciones que mantenían dispersos a numerosos núcleos de la población, que permanecían aislados o separados, entre otras cosas por la barrera del idioma, con lo que se esperaba que hubiera un reagrupamiento en las comunidades que al articularse, se presumía tendrían un desarrollo más funcional.[343] Todo ello, permitía también suponer que el mejoramiento de esas condiciones rurales harían factible una reducción significativa en la migración masiva a las ciudades, con la falsa expectativa de buscar mejores condiciones de vida.

La Coordinación sin embargo tampoco logra durante los dos primeros años de

[341] **Ibid.,** p. 7-8.

[342] **Ibid.,** pp. 10-11.

[343] **Ibid.,** p. 12.

su funcionamiento, un trabajo coordinado de las dependencias involucradas a partir de esquemas programáticos-presupuestales. Esto obliga a sus funcionarios y al propio presidente a cambiar la operación del sistema mediante acuerdos entre la coordinación y alguna de las dependencias involucradas en las tareas de combate a la pobreza. En esta segunda etapa los resultados aparecen ubicados bajo responsabilidades más claras.[344] La inclusión de la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas. y Grupos Marginados dentro del aparato administrativo público, se inscribe dentro de la hipótesis central de este trabajo, en el sentido de que el gobierno en turno imagina una nueva fórmula administrativa para atender la política social, y ésta se entiende en una buena proporción como la atención a los marginados.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

El esquema democrático del ejercicio de poder en México es una aspiración que no logra materializarse en una práctica, entre otras razones, porque el modelo de desarrollo económico adoptado, en el que la solución para las crecientes demandas sociales se ha ido postergando a cambio de imaginar arreglos como COPLAMAR. Con esto arreglos se ha buscado, por un lado contener la inconformidad social haciendo, en el caso que nos ocupa, un uso distinto de los que fueron recursos escasos en los dos primeros años del gobierno, y que después se transformaron en abundantes. Y, segundo, ampliar el margen de maniobra de la presidencia, al haber intentado hacer de la coordinación y sus tareas una preocupación de orden personal.

[344] Entrevista a Ricardo García Sainz, **op. cit.**

La estructura y responsabilidad de COPLAMAR

La aparición de la coordinación se consigna en un acuerdo presidencial, sustentando esta facultad en el artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que establece que el titular del poder ejecutivo podrá contar con diversas unidades administrativas para el desempeño de diferentes tareas, entre las que se mencionan las de asesoría, apoyo técnico y de coordinación en, y esto es importante, áreas prioritarias que el propio titular del ejecutivo determine. Otra prerrogativa presidencial, fue obviamente nombrar al responsable de la coordinación, quien estaba instruido y facultado para formar parte de los consejos, juntas directivas y equivalentes de las entidades que, por años habían formado parte del entramado institucional para atender algunos de los problemas derivados de la marginalidad social y el atraso económico. El hecho de hacer depender la coordinación general del presidente indicaba al menos dos cosas, primero que su incorporación presionaba a las dependencias involucradas a trabajar en forma coordinada y en un ambiente de colaboración; y, segundo, que se enviaba una señal clara a los diferentes niveles y sectores de la burocracia de la importancia que iba a tener esta coordinación.

A esta unidad se le asignan dos importantes responsabilidades: la primera de ellas orientada a armonizar las políticas y las acciones de las entidades que tenían injerencia en el ámbito de las políticas sociales. La segunda, encaminada a estudiar y proponer al titular del ejecutivo fórmulas de coordinación para la administración pública en conjunto.[345] Esta unidad determinaría los mecanismos de coordinación

[345] Coordinación General..., **op. cit.,** p. 20.

que debieran poner en práctica las dependencias y entidades de la administración pública federal en las zonas y con los grupos más pobres del país. Una de las primeras tareas a cargo de ella consistía en delimitar las zonas económicamente más deprimidas en las que se debía intensificar la acción gubernamental.[346] Se señalaba que era indispensable que uno y otro tipo de instituciones públicas complementaran sus experiencias, sus criterios y sus acciones. Por ello, el presidente decide que las entidades agrupadas en COPLAMAR pusieran toda su capacidad y sus recursos al servicio de las demás dependencias y entidades de la administración.[347]

Como sustento para ese argumento se dijo que solía afirmarse que el Instituto Nacional Indigenista, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, la Forestal, la que atiende a los ixtleros, el Fondo Candelillero y los demás organismos agrupados originalmente en la coordinación, estuvieron muy lejos de satisfacer las ingentes necesidades de las regiones en las que actuaban. Incluso se llegó a responsabilizarlos del atraso en el que se encontraban esas zonas.[348] Extendiendo este argumento aún más, se señala que lo cierto era que estos organismos estaban llamados a no resolver todos los problemas por sí mismos, sino a colaborar con los demás y promover, conforme a un criterio integrador, la acción de todas las dependencias y entidades del sector público.[349]

[346] **Ibid.,** pp. 20-21.

[347] **Ibid.,** p. 23.

[348] **Ibid.,** p. 23.

[349] **Ibid.,** p. 23.

Se propone, entonces, una segunda etapa del funcionamiento de esta coordinación. En ella bajo un criterio programático y en función de las zonas deprimidas y grupos marginados, se celebran convenios entre las entidades agrupadas en la coordinación y el resto de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Estos convenios operarían a partir, primero, de la integración territorial de proyectos, mediante esquemas de planeación, ejecución y evaluación en cada zona por parte de las diferentes instituciones públicas y trabajando de manera conjunta con la comunidad. Además se contaría con la supervisión de los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico que presidían los gobernadores. Segundo, una asignación presupuestal destinada de manera intransferible a cumplir los programas convenidos y con los proyectos elaborados por las propias dependencias en favor de las zonas deprimidas y grupos marginados. Esta asignación sería ejercida por las mismas instituciones responsables de la ejecución.[350]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Los convenios, tendrían una estructura uniforme, respondiendo como es ya costumbre al criterio 'homologador' del centro, impidiendo incorporar la diversidad que el país de hecho presenta. Todos los convenios debían integrar cierta información básica, entre la que se encontraba quienes serían los participantes, los que deberían quedar registrados en la Secretaría de Programación y Presupuesto. Asimismo, se incorporarían las bases jurídicas, que no pueden faltar en una propuesta de organización en la administración pública mexicana, que debían

[350] **Ibid.,** p. 24.

fundamentar la participación de las dependencias. Los objetivos generales que se perseguirían con dichos convenios. Los compromisos que tenían que ver con la división del trabajo. Y, un último elemento que debía resultar muy importante puesto que se incluye como parte de esa información básica mencionada. Se debían distribuir ejemplares del convenio entre los responsables de los diversos niveles, en virtud, se añade, de que la comunicación tanto horizontal como vertical jugaría un papel determinante en el cumplimiento de los propósitos de colaboración y coordinación.[351]

De igual manera se señaló la importancia de la distinción de criterios para la selección de los proyectos, a nivel local y nacional, así como de la denominación específica y descripción de los programas incluidos en los convenios. En cada programa se deberían señalar quiénes serían los enlaces que se responsabilizarían de su seguimiento, tanto a nivel central como local. Fue el propio presidente el que dispuso que

> "independientemente de la realización de los programas que les son propios, las entidades agrupadas en la coordinación que cumplieran un servicio territorial, debían articular las diversas demandas de la población y canalizarlas de manera integrada, jerarquizada y complementaria hacia las dependencias y entidades de la administración competentes, para que de esa manera, la administración pudiera dar una respuesta articulada y coherente".[352]

Esas tareas asignadas a COPLAMAR obligan a habilitar 140 oficinas en el

[351] **Ibid.,** pp. 25-26.

[352] **Ibid.,** p. 28.

campo que desempeñan la función de unidades de vinculación programática y de servicio territorial en las zonas de trabajo.[353] Se asignan 4,700 funcionarios, de los cuales 600 eran profesionistas, 1,600 técnicos y 2,500 empleados administrativos y de servicios. A lo anterior hay que añadír 2,000 promotores bilingües que tuvieron el compromiso de ayudar a que los programas fueran aceptados por las comunidades y 15,000 maestros también bilingües que llevaron a cabo la labor de orientación y liderazgo social. Se contó, entonces, con cerca de 22,000 personas, abocadas a colaborar directamente en la integración de los programas en las zonas marginadas.[354] De acuerdo también con la opinión de un actor relevante en la operación del programa, puesto que fue Secretario de Programación y Presupuesto de noviembre de 1977 a mayo de 1979, para pasar, en el gobierno siguiente a ser Director del IMSS en diciembre de 1982, la estructura y personal destinado exclusivamente a COPLAMAR fue poco significativa puesto que la operación recayó en muy buena medida en las oficinas centrales de cada dependencia.[355] Hubo en opinión de los promotores de los programas COPLAMAR, diferencias en la penetración que lograron algunas dependencias a partir de la aceptación o rechazo de sus funcionarios, los que en el primer supuesto acabaron representando una autoridad moral y de dirección.[356] Esta situación se pone en evidencia en el caso, por ejemplo, de los médicos, los promotores agrarios y los extensionistas agrícolas.

[353] **Ibid.,** p. 29.

[354] **Ibid.,** p. 30.

[355] Entrevista a Ricardo García Sainz, **op. cit.**

[356] Coordinación General..., **op. cit.,** pp. 30-31.

El, cuanto al problema de la asignación presupuestal de los recursos, ésta se hace por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, tomando como referencia los programas sectoriales e institucionales y los que aparecían consignados en los convenios. La asignación de esos recursos no podría pasarse a ningún otro propósito, puesto que se insiste en que los grupos marginados merecían la garantía de un mínimo de participación en el gasto público, orientado a su desarrollo económico y social.[357] Incluso se consigna en los documentos oficiales que

> "el Presidente en su carácter de representante de las grandes mayorías de la población y promotor de las causas sociales del país, suple lo que vendría a ser la deficiencia de la queja administrativa de los marginados y su falta de reclamo organizado, para comprometer en favor de ellos una acción integral del gobierno federal en base a recursos que no les pueden ser disputados".[358]

Se reconoce, entonces, la ineficacia de instancias administrativas para la atención de problemas urgentes. Una sola persona, el presidente, se erigía en el representante de esos grupos y, por el hecho de serlo, se le supone calificado para resolver problemas que todo un conjunto de instituciones no había sido capaz de atender y solucionar.

Se insiste que COPLAMAR no era un nuevo organismo sino una unidad promotora de acciones complementarias, particularmente en el campo. Por sí misma

[357] **Ibid.,** p. 32.

[358] **Ibid.,** pp. 32-33.

no efectuaba inversiones, no elaboraba proyectos, ni los ejecutaba; debían ser únicamente las dependencias, esas a las que se les consideró incompetentes, las encargadas de desempeñar las funciones inherentes a la búsqueda de soluciones para las regiones y grupos más pobres, en acatamiento estricto al sistema de funcionamiento sectorial (resultado de las acciones derivadas del ambicioso programa de reforma administrativa que se había puesto en marcha).[359] Se esperaba, entonces, que COPLAMAR, en su segunda etapa, tuviera más éxito que los esfuerzos pasados. Esto es, a partir de la formalización de convenios, se responsabiliza a las dependencias y entidades en los diversos niveles y se introducían a una dinámica de reflexión para trabajar sobre problemas comunes.[360] De acuerdo con la opinión de alguno de los actores involucrados en estas tareas, el éxito de alguno de los convenios, concretamente el del IMSS-COPLAMAR, se puede derivar de la capacidad institucional con la que contaba el Instituto Mexicano del Seguro Social, la que se reflejaba en una importante dosis de disciplina y en experiencia en el manejo descentralizado de servicios a través de sus propias delegaciones.[361]

Se partía de la división territorial del país como base de la planeación regional y se buscaba, además, que su contenido incorporara las necesidades planteadas en los Convenios Únicos con los estados. De ahí que se insistiera en la necesidad del

[359] **Ibid.,** p. 32.

[360] **Ibid.,** pp. 33-34.

[361] Entrevista a Ricardo García Sainz, **op. cit.**

establecimiento de metas programáticas por parte de las dependencias involucradas, además de la participación de las comunidades, que debiera ser cada vez más espontánea y numerosa en la medida en la que se fueran apreciando los beneficios de los programas integrados.[362] Como una de las ventajas de trabajar en esa forma, se argumenta que el funcionamiento normal de este sistema, no requería de incrementos presupuestales en gasto corriente, sino que se trataba de obtener mayores rendimientos con el mismo gasto de operación,[363] debido, entre otras razones, al hecho de que se ocuparía el personal que ya existía y la capacidad instalada con la que contaba la administración pública.

El trabajo de la Coordinación General se plantea en dos direcciones: influir sobre las causas que generaban la depresión económica y la marginación en el país; y actuar sobre los efectos más graves que había dejado la marginación en materia de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales. Como estrategias para concretar esta doble vía se establece que se debía aprovechar la potencialidad productiva de los grupos marginales y de las zonas en donde se encontraban asentados, para asegurar una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente alimentos y servicios. Asimismo, promover el establecimiento de fuentes de trabajo en las zonas marginadas, mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de núcleos de las poblaciones. Elevar la eficiencia en el

[362] Coordinación General..., **op. cit.,** p. 35.

[363] **Ibid.,** p. 35.

aprovechamiento de los recursos en las zonas marginadas, mediante la difusión de modernas tecnologías. Lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de dichos recursos. También se insiste en la necesidad de que la coordinación fomentara el respeto y el desarrollo de formas de organización de los grupos rurales marginados para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo. Así como incidir también en acciones que permitieran el fortalecimiento de las manifestaciones propias de esos grupos, y elevar la consciencia y la capacidad de organización de los núcleos rurales marginados.[364]

Este catálogo permite deducir que al presentar en forma agregada lo que se suponían estrategias de acción, la concreción de ellas en acciones resultaba poco viable. Por ello, los mismos instrumentadores de la decisión de incorporar la coordinación como diseño administrativo al que se le responsabilizaba de las acciones sociales en el medio rural, aceptaban que

> "lo delicado de esta tarea radicaba en que no era posible afrontar situaciones cualitativas diferenciadas con acciones de orden cuantitativo. De ahí que las tareas que resultaran de las estrategias planteadas, no significaban la incorporación mecánica de los marginados al sistema que los marginó, sino que, sin duda, sería necesario un cambio cualitativo que partiera del aprovechamiento racional de las potencialidades para producir bienes, no para consumo superfluo (si cabe la aclaración), sino para la satisfacción de las necesidades esenciales de la población."[365]

[364] **Ibid.,** p. 13.

[365] **Ibid.,** p. 16, (el paréntesis es mío).

Por otra parte se insiste en que la atención a los problemas de marginalidad no implicaba la división entre una política nacional y otra para los marginados. "Era una y la misma, sólo que el ejecutivo deseaba dar a este segundo aspecto, un énfasis".[366] El arreglo administrativo que significó COPLAMAR implicaba el concierto de una cantidad significativa de áreas y unidades de la administración pública. Esta amplia gama de unidades debían canalizar parte de sus esfuerzos bajo la conducción de una autoridad diferente. Adicionalmente se les pedía la consecución de objetivos distintos a los que cada dependencia perseguía. Las prioridades habían sido fijadas por el presidente, sin haber tomado en cuenta su experiencia y opiniones. De hecho, las dependencias de la administración pública federal no estaban directamente responsabilizadas de la atención de lo que unilateralmente se estableció como zonas deprimidas y grupos marginados. Por otra parte, en este arreglo, donde la parte rural del país era la que más directamente iba a verse beneficiada de la acción de ese programa, los gobiernos locales estuvieron totalmente ausentes, no contaron ni siquiera en el discurso, como sí sucedió con otros programas que se analizan posteriormente en el trabajo.

La tarea de la Coordinación, un compromiso compartido

La participación de diversas dependencias de la administración pública federal en la búsqueda de los propósitos de la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, se formaliza, como quedó apuntado, mediante acuerdos firmados por la coordinación y las dependencias. El

[366] **Ibid.,** pp. 16-17.

denominador común en esos convenios es el compromiso de coordinar actividades de cuerdo con los planes sectoriales y con los objetivos de cada unidad administrativa involucrada. De esa manera se firmaron convenios, por ejemplo, con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para específicamente promover el desarrollo agroindustrial en las zonas marginadas. El convenio estipulaba la necesidad de elaborar estudios y proyectos, y la promoción, creación y expansión de empresas agroindustriales, así como la asistencia en su operación.[367]

Este documento preveía una última etapa que se desarrollaría en 1982, dedicada a poner en marcha y a ejecutar los proyectos realizados y la refuncionalización de los ya existentes. A lo largo de esta etapa se realizaría una estricta labor de supervisión que garantizaría el óptimo encauzamiento de los recursos que aportaran las diversas dependencias participantes.[368] Este programa se pone en marcha en poblados y regiones del territorio nacional en donde el sistema COPLAMAR estuviera llevando a cabo acciones y en todos aquellos lugares en donde tanto esta coordinación como la secretaría aludida convergieran expresamente.[369] Las tareas encomendadas a esta secretaría fueron la de formular, ejecutar y evaluar los proyectos de inversión agroindustrial previstos en el convenio; diagnosticar la estructura, funcionamiento y tendencias de las empresas agroindustriales en operación ubicadas en zonas marginadas; formular, integrar y proponer los programas de acción intersectorial que se requirieran para lograr la

[367] Presidencia de la República, **Convenio que establece el programa de desarrollo agroindustrial para zonas marginadas**, México, s/f, p. 4.

[368] **Ibid.,** p. 6.

[369] **Ibid.,** p. 6.

óptima puesta en marcha del conjunto integrado de proyectos de inversión agroindustrial; gestionar cuando correspondiera y conviniera a los intereses del programa, ante los miembros que integraban la Comisión General de Desarrollo Agroindustrial (otra Comisión que aparece sólo como una referencia indirecta en relación a los trabajos de COPLAMAR), los apoyos necesarios para la realización del mismo; poner a disposición del programa el personal que se requiriera para las 36 jefaturas de dicho programa; determinar, junto con la coordinación los aspectos concretos que debieran formularse y ejecutarse.

Para cumplir con los propósitos mencionados, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos manifiesta que todos los compromisos y responsabilidades a su cargo establecidas en el convenio, así como sus facultades y atribuciones, serían cumplidas y realizadas por conducto de una Coordinación General de Desarrollo Agroindustrial, dependencia que tendría amplias facultades para actuar por cuenta y a nombre de la secretaría en todo lo relacionado con este convenio.[370] COPLAMAR pretendía impulsar un arreglo de organización que favoreciera una participación horizontal de las dependencias de la administración pública; sin embargo, para casos como el convenio referido (el de COPLAMAR-SARH), se favorece la creación de una nueva unidad que responde a los criterios tradicionales, esto es, a la jerarquía administrativa vertical para poder hacer frente a los compromisos contraídos por la dependencia federal.[371]

[370] **Ibid.,** p. 8.

[371] Las tareas más importantes de la Coordinación General de Desarrollo Agroindustrial para cumplir con los compromisos derivados del convenio fueron, la promoción agroindustrial, cuyo objetivo fue poner en marcha programas y proyectos agroindustriales bajo un esquema de concertación de acciones entre las instituciones públicas, que tanto a nivel federal como estatal, se encontraban involucradas a fin de garantizar los apoyos. Levantar un inventario de proyectos agroindustriales, cuyo objetivo fue el de promover, normar, asesorar y coordinar el proceso de identificación, formulación y evaluación, ejecución, supervisión y control de estudios y proyectos tendientes a cumplir los postulados de Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial. Asistencia operacional, cuyo propósito era el de contribuir a que las empresas agroindustriales lograran la integración y autosuficiencia económica, en las fases de producción y suministro de materias primas, procesamiento industrial y comercialización de productos agroindustriales, en el marco de los recursos, la estructura, los servicios y los instrumentos disponibles. **Ibid.,** p. 8.

Por su parte, las responsabilidades específicas de COPLAMAR eran, proporcionar toda la información disponible que tuviera a su alcance para cumplir el objetivo del convenio; coadyuvar con la SARH en la realización de este programa; cooperar con esa misma dependencia directamente o a través de organismos de apoyo; y, realizar en coordinación con esa secretaría y por conducto de sus representantes en campo, actividades de seguimiento, control y supervisión del programa, para su correcto funcionamiento.[372] En este caso, el costo del programa, se estipuló también en el convenio, sería cubierto con cargo al presupuesto de la SARH y las cantidades correspondientes pasarían a formar parte de la asignación presupuestal que respaldaba los programas COPLAMAR para que fueran intransferibles a otras actividades o programas. El convenio tendría vigencia hasta el 30 de noviembre de 1982.[373]

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

Otro de los convenios fue el firmado por COPLAMAR y CONASUPO, en el que se involucraron un mayor número de dependencias, las que se comprometieron a coordinar sus actividades para establecer y operar el sistema de ambas

[372] **Ibid.,** pp. 8-19.

[373] **Ibid.,** p. 10.

dependencias para el abasto a zonas marginadas.[374] El objetivo de ese sistema fue el de garantizar el abastecimiento de productos básicos, principalmente maíz, frijol, azúcar y arroz a los grupos marginados en el medio rural y en las zonas deprimidas del país, en los volúmenes suficientes y con la oportunidad necesaria. Se comprometían, asimismo, a ofrecer los precios más baratos, canalizando en forma efectiva una parte substancial de la producción nacional a esos productos, para abastecer específicamente a los grupos y zonas mencionadas, contando para ello, con la participación de las comunidades. Las dependencias involucradas se cornprometieron a realizar las acciones que les correspondían para distribuir anualmente a partir de 1980, cantidades del orden de 500,000 toneladas de maíz o de harina de maíz, 7 5,000 de frijol, 100,000 de azúcar; de igual manera, productos básicos a través de los 200 almacenes regionales que serían construidos o habilitados para dar servicio a 5,200 centros de distribución, contando para ello con el equipo de transporte que fuera necesario para asegurar la operación. El sistema abarcó aproximadamente 15 mil poblaciones en más de mil municipios en toda la República. Para los efectos del convenio se consideraron como productos básicos, el maíz, frijol, harina de frijol, azúcar y arroz, así como también sal, aceite, manteca, chiles, pastas para sopa, harina de trigo, galletas, y sardinas, además de los que se consideraban necesarios de acuerdo con peticiones expresas de cada comunidad. Los almacenes regionales que se previó necesarios para el funcionamiento de sistema, deberían contar con una superficie de aproximadamente 1,000 m2, además de equipos de transporte y una mínima estructura administrativa. Para iniciar las

[374] **Ibid.,** p. 10.

actividades, la Secretaría de Comercio junto con COPLAMAR gestionaron los gastos de inversión y los iniciales de operación para ser cubiertos por el gobierno federal.[375]

La participación de otras dependencias se estableció en los términos siguientes. A la Secretaría de Asentarnientos Humanos y Obras públicas le correspondió participar en la ubicación de los almacenes regionales, en coordinación con CONASUPO, DICONSA, la propia COPLAMAR y los gobiernos estatales; proyectar, construir y reconstruir o habilitar 200 almacenes regionales requeridos por este sistema; dar cuenta al presidente de la República, junto con COPLAMAR del avance y operación del sistema. A la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y considerando su responsabilidad de coordinación sectorial de las industrias automotriz y azucarera, intervenir ante éstas para efecto de que el sistema contara oportunamente con los vehículos necesarios para su operación, al igual que con el abasto de azúcar. La Secretaría de Comercio, tendría la responsabilidad de formular y supervisar el cumplimiento de las políticas generales que se aplicarían en el sistema; coordinar y dirigir la acción estatal, orientada a asegurar el abastecimiento de los productos comprendidos en el programa; orientar y estimular los mecanismos de protección al consumidor en zonas marginadas y fomentar la organización de sociedades comunitarias cuyo objeto sería la distribución o el consumo. Por su parte, CONASUPO y DICONSA, se comprometieron a procurar la autosuficiencia financiera del sistema, así como a

[375] **Ibid.,** pp. 10-12.

administrar y contabilizar, separada y pormenorizadamente los fondos que les fueran entregados para efectos de inversión y gasto corriente, con independencia de sus operaciones normales. También, CONASUPO o a través de DICONSA se obligaba a hacer una reserva intransferible de los productos, en las cantidades establecidas en el convenio para respaldar la operación del sistema.

Otro de los convenios que se estableció fue con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), dependencia que estimó indispensable coordinarse con COPLAMAR de la Presidencia de la República para que sus objetivos y funciones estuvieran dirigidos a los núcleos de la población que, por su situación socioeconómica, pudieran constituir el campo de acción de la solidaridad social.[376]

En ese convenio se estipuló que a fin de ampliar la cobertura del IMSS en los términos del artículo 239 de la Ley del Seguro Social, COPLAMAR de la Presidencia de la República y el IMSS otorgaban las siguientes cláusulas: el programa a través del IMSS y COPLAMAR realizaría las actividades necesarias a efecto de lograr el establecimiento del programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria. El programa tendría por objetivo, propiciar la ampliación del ámbito de cobertura de los servicios de solidaridad social y la consolidación de un sistema de cooperación comunitaria en beneficio de las colectividades

[376] Ricardo García Sainz en la entrevista citada comentó que la cobertura del MSS se había ampliado por decisión presidencial desde 1953, cuando se incorporó a los agricultores con capacidad contributiva. y mínimos de organización de los estados de Sinaloa, Sonora, Baja California y Tamaulipas. Posteriormente en 1962, el presidente López Mateos decidió que se incorporara a los cortadores de caña, que tuvieran también capacidad contributiva y mínimos de organización. Finalmente en 1973 con la Nueva Ley del Seguro Social se añaden prestaciones como las guarderías para apoyar a las madres aseguradas, pero sobre todo nace el concepto de solidaridad social como acciones orientadas a proporcionar, sobre todo, ayuda médica a zonas de profunda marginación.

destinatarias de dichos servicios. En los términos de los decretos respectivos, se señalaban a los núcleos de población marginados que debían considerarse como sujetos de solidaridad social.[377] Es en este convenio en el que de manera más clara ,aparecen elementos que fueron retomados por el programa que se inició durante el sexenio de Salinas de Gortari, identificado justamente como Programa Nacional de Solidaridad que se analizará en el último capítulo.

El programa IMSS-COPLAMAR inició sus actividades en las zonas en las que operaban entidades agrupadas en este sistema desde la primera etapa, con la idea de que esta misma coordinación sugiriera, al paso del tiempo, nuevos agrupamientos en donde considerara que estos servicios estuvieran haciendo falta. Los sujetos de este programa serían todos los habitantes de los núcleos de población que se declararan objeto de solidaridad social en decretos que se redactarían para esos fines. Se señaló que conforme se fueran expidiendo los decretos y se extendieran las autorizaciones financieras correspondientes, se prestaría atención continua e integrada de promoción, protección y recuperación de la salud. De igual modo, se llevarían a cabo acciones de atención materno-infantil, planificación familiar, educación para la salud, orientación nutricional, inmunizaciones y control de enfermedades transmisibles. Por otra parte, en las clínicas-hospitales de campo, se daría consulta externa de la especialidad de medicina familiar, medicina preventiva, asistencia ginecobstétrica, pediatría, cirugía y medicina interna.[378]

[377] Convenio que establece el programa de desarrollo agroindustrial, **op. cit.,** p. 6.

[378] **Ibid.,** pp. 6-9.

Por su parte, COPLAMAR se comprometía a promover ante las dependencias je la administración pública federal y ante los gobiernos estatales y municipales, el apoyo para la realización de los trabajos comunitarios en materia de programación, aportación de materiales, instrumentos de trabajo, ayuda alimentaria y recursos económicos; promover ante las entidades que se agruparon en el sistema o ante otras, la celebración de convenios específicos que hicieran posible la prestación adecuada de servicios comunitarios. Por otra parte, se estipuló que las instalaciones médicas se establecerían en las localidades que el IMSS-COPLAMAR determinaran, tomando como promedio regional la atención a 5,000 personas por cada unidad médica rural o urbana y 200,000 por clínica-hospital de campo. También se especificó que cuando las instalaciones a las que se refiriera el convenio se construyeran con recursos del gobierno federal, pasarían a ser propiedad de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados de la Presidencia de la República, la que las entregaría virtualmente en el momento de la firma en comodato gratuito al Instituto Mexicano de Seguro Social.[379] Por otra parte, también se señaló que la organización, administración y mantenimiento de dichas instalaciones estarían a cargo del IMSS con fondos que le proporcionaría el gobierno federal.

Al igual que en otros convenios, la realización del programa estaría sujeta a que se gestionaran conjuntamente los costos de inversión y de operación, que serían

[379] **Ibid.,** p. 10.

cubiertos por el gobierno federal.[380] También, como en los otros casos, el IMSS se comprometía a administrar y contabilizar por separado y pormenorizadamente los fondos que le fueran entregados para efectos de inversión y gasto corriente relativos a este programa con independencia del manejo y operación normales.[381] Se consideró que los trabajos comunitarios podrían consistir no sólo en jornadas de trabajo, sino en otras actividades que propiciaran directa o indirectamente la elevación del nivel sanitario y social de esos grupos.[382] La coordinación con el IMSS se consideró indispensable en las tareas de promoción y fomento de la salud. La vigencia del convenio correspondería a la anual del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Además de los convenios firmados entre algunas dependencias y COPLAMAR, se estableció lo que se denominó el Pacto de Coordinación Intersectorial del Sistema de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina en Zonas Marginadas. En este pacto, COPLAMAR se comprometía a poner a disposición de DICONSA a través de un contrato de comodato todos los medios de transporte de su propiedad destinados al sistema CONASUPO-COPLAMAR de abasto a zonas marginadas, exclusivamente para funciones de abasto y acopio, así como para la distribución de insumos que se consideraran necesarios. Gestionar el uso de las instalaciones de los organismos que participaban

[380] El número de clínicas durante la vigencia del convenio pasó de 2,000 a 5,000. Entrevista a Ricardo García Sainz, **op. cit.**

[381] Para esta tarea, de acuerdo con la opinión de García Sainz, el IMSS la podía hacer sin mayores tropiezos porque contaba con la infraestructura necesaria para ello.

[382] Convenio que establece el programa de desarrollo agroindustrial, **op. cit.,** p. 12.

en el sistema; promover la realización de actividades productivas, en apoyo a los representantes de otras dependencias, como los de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en cada uno de los almacenes regionales; promover la asistencia de los campesinos a los llamados Consejos de Supervisión, que servirían para detectar las necesidades y problemas de las áreas de influencia de los almacenes regionales, que estarían además apoyados por los Comités de Consulta y Promoción Productiva. También debía, de acuerdo con sus posibilidades, apoyar la comercialización de productos agropecuarios artesanales que CONASUPO no se hubiera comprometido a adquirir directamente y, presentar, con toda oportunidad, las órdenes de compra a FERTIMEX, PRONASE y otros proveedores de insumos, debiendo especificar volumen, tipo, destino y la calendarización de suministros.[383]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

De igual manera, se estipuló cómo debía ser la participación de otras entidades como la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, que debía realizar todas las operaciones y servicios que, de acuerdo con su Ley Orgánica ya proporcionaba a los campesinos en el país. Estas actividades se resumen en la realización de las actividades de promoción y difusión de la aseguradora; adecuar la prestación de los servicios a las condiciones económicas y sociales de los campesinos beneficiados con el sistema; simplificar al máximo posible los trámites administrativos. Para el caso de seguro de vida, aprobar que COPLAMAR tuviera facultades para aceptar la dependencia económica o parentesco de los beneficiarios, el desceso o defunción de los propios asegurados y la identidad de los beneficiarios. Además ANAGSA facultaría a las representaciones de BANRURAL para que a su

[383] Presidencia de la República, **Pacto de coordinación intersectorial de servicios integrados de apoyo a la economía campesina en zonas marginadas**, México, s/f, p. 25.

nombre pudieran realizar, previa capacitación, las operaciones arriba mencionadas

El balance: no se alcanza el supuesto de la responsabilidad compartida.

Al iniciar su gobierno, el presidente López Portillo tomó la iniciativa para llevar a cabo acciones tendientes a romper las inercias burocráticas, de ahí que propone un ambicioso programa de reforma administrativa cuyos objetivos debían traducirse en lograr una administración más ágil, eficiente y honesta en todas las áreas de la administración pública. Objetivos tan ambiciosos como frustrantes los resultados.[384] Bajo ese supuesto general, decide reunir once organismos que tenían que ver con grupos marginados bajo una unidad administrativa a la que se le acabó identificando por sus siglas, COPLAMAR, encargada de diseñar una política integrada para resolver problemas de la miseria rural.

Los recursos abundantes empezaron a ingresar a COPLAMAR hasta 1980 derivados de las ganancias petroleras y esta coordinación pudo empezar a trabajar de una forma más eficiente al firmar convenios de colaboración con alguna dependencia. Aunque por más de tres años sus presupuestos fueron aproximadamente de 500 millones de dólares, la administración López Portillo decidió en los siguientes tres años invertir más de 4 mil millones de dólares en

[384] Véase los trabajos de María del Carmen Pardo sobre el tema, "La reforma administrativa para el desarrollo social", **Foro Internacional,** vol. XXV, octubre-diciembre de 1984, núm. 2, pp. 101-117. "La experiencia reformista mexicana", **Teoría y práctica de la administración pública en México**, México, INAP, 1992, pp. 79-103.

COPLAMAR.[385] Con un equipo en las oficinas centrales de 40 personas, esta unidad administrativa va a funcionar como agencia financiera, usando otras entidades para ejecutar sus proyectos.

En enero de 1980, la Subsecretaría de Evaluación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, subsecretaría a cargo de del hijo del presidente (José Ramón López Portillo) decide llevar a cabo una evaluación de los trabajos del COPLAMAR a partir de la planeación aprobada en junio de 1977, que permite apreciar el grado de dificultad para el desarrollo de su cometido y las pugnas burocráticas que se generaron alrededor de esta unidad. El responsable de la coordinación, Ignacio Ovalle, había puesto sobre aviso al presidente del incumplimiento de las metas aprobadas, entre otras razones porque las dependencias involucradas no habían respondido como se esperaba que lo hicieran, y porque se carecía de un presupuesto adecuado. Por ello, solicita que se aplace la reunión de evaluación, cosa que Ovalle no sólo no consiguió, sino que tuvo que aceptar que a la evaluación asistiera el gabinete en pleno, además de los representantes de las dependencias involucradas en el programa. En esta reunión José Ramón López Portillo formula severas críticas a la Coordinación. La idea de trabajar en coordinación no resultó, y Ovalle trató de demostrarlo aduciendo que las entidades se mostraron poco entusiastas en el cumplimiento de sus compromisos, sobre todo por lo que se refería a la aportación de recursos. También señaló que la Secretaría di Programación y Presupuesto no dotó al sistema COPLAMAR de un presupuesto

[385] **Periódico El Nacional**. "El New York Times dedica un reportaje a COPLAMAR" 27 de septiembre de 1980.

adecuado y que el que había manejado era rígido y austero. En tono de autocrítica señaló que en la exposición de motivos del presupuesto enviado al Congreso, se hacía mención de las necesidades que agobiaban a los grupos de la población que atendía el sistema COPLAMAR, pero que al asignar los fondos presupuestales se pasaba por alto esas necesidades ya que no se destinaban sumas que permitieran desarrollar, aunque fuera parcialmente, los planes.[386]

Ignacio Ovalle, resuelve con una fórmula retórica el problema de ejemplificar los resultados que la coordinación a su cargo había obtenido para 1980. Ovalle señala que para medir los trabajos de COPLAMAR se podría hacer tomando como referencia dos puntos: uno, el de partida; otro, al que llamaría punto de arribo. Si se tomaba en cuenta el punto de partida, se había avanzado mucho. Si se tomaba en cuenta el punto de arribo, que no era sino el de saber que los mexicanos a quienes se les había llamado marginados, habían arribado a las metas que el país y la Constitución pensaban para ellos, en este segundo habría que decir que se estaba muy lejos de llegar a esas metas.[387]

Este programa agrega Ovalle nació el 17 de enero de 1977, cuando el presidente López Portillo acababa de tomar posesión de su cargo, quien en esa ceremonia a nombre de la nación pidió perdón a los pobres por la marginación en los que los tenía el sistema. Según este funcionario, la coordinación había realizado una labor intensa e interesante, que si bien no lograba abatir la marginalidad en que

[386] **Periódico Excelsior**, 27 de febrero de 1979.

[387] Ignacio Ovalle, "Subsisten agudos extremos de miseria frente a riqueza insultante", **Periódico El Sol de México**, 18 de enero de 1980.

se debatía casi el 50% de la población, si adelantaba en el acotamiento de soluciones.[388] Frente a la gravedad de los problemas que enfrentaba la población más pobre, el sistema COPLAMAR para 1980 apenas reconocía haberse acercado al 'acotamiento' de las soluciones, no a su puesta en marcha. Un año después de esa reunión de evaluación el propio Ovalle señalaba, de manera por demás contradictoria con lo que había sostenido antes, que el presupuesto para el sistema COPLAMAR no se había ampliado, porque no había mayor capacidad administrativa para manejar mayores recursos, indicando que con sinceridad 'ampliar el presupuesto hubiera sido derrocharlo'.[389]

El grave problema del sistema COPLAMAR es que se administró por una unidad jerárquica y financiera que no estuvo bajo la responsabilidad de ninguna institución, por lo que no fue fácil esclarecer el origen de las fallas o deficiencias, puesto que se lograban esconder en la multi participación de instituciones. Las dependencias involucradas al no ser responsables de los recursos destinados al sistema, tampoco se responsabilizaron de las metas y programas, a pesar del interés que el presidente tenía en estas acciones. Cuando se da cuenta de ello, dio de manotazos en la mesa, como lo registra la crónica periodística,[390] pero ya se había entrado en la fase en la que la autoridad se empieza a desgastar, acercándose el final

[388] **Ibid.**

[389] "Dudas sobre el Coplamar", **Periódico El Universal**, 12 de mayo de 1980.

[390] **Periódico Excelsior**, 27 de febrero de 1979.

del sexenio. El tener como responsable de la evaluación de acciones de gobierno a su hijo, el que no tenía ninguna experiencia en esta materia, le restó también legitimidad para exigir que las metas trazadas se hubieran cumplido de acuerdo con lo programado. No deja de sorprender, sin embargo, que haya sido José Ramón López Portillo el que haya hecho un juicio tan negativo sobre un programa al que su padre le había conferido una particular importancia. Aunque es probable, también, que para esos momentos de fin de sexenio, el propio presidente quisiera evadir la responsabilidad sobre los resultados que COPLAMAR arrojaba, señalando a otros como los incapaces de haber llevado a buen término su programa.

COPLAMAR, sin embargo, ofrece algunos resultados producto del esfuerzo de investigación que auspició; sus acciones resultaron relativamente eficaces bajo el arreglo administrativo de los convenios bilaterales, por ejemplo, los celebrados con el IMSS y con CONASUPO; aunque hay que decir que esa eficacia habría que atribuirla más a la capacidad institucional con la que contaban esas instituciones, incluso en los Estados, que al trabajo propiamente de la Coordinación, además de que el manejo presupuestal resultaba menos rígido. La idea de la participación horizontal de las dependencias de la administración pública federal en un propósito común no funcionó; resultó muy difícil trabajar coordinadamente con las dependencias centrales, las que tenían que hacer compatibles sus atribuciones con otras de calidad supra-institucional, en las que la asignación de los recursos y la responsabilidad nunca estuvieron claramente definidos.

Estas dificultades en la operación del trabajo de la Coordinación General van

a incidir de manera negativa en la legitimidad que el presidente esperaba obtener de este arreglo administrativo. Cuando la bonanza petrolera no resulta la clave de la solución para los problemas que el país enfrentaba, COPLAMAR entra en el paquete de proyectos sobre los que se había generado expectativas muy amplias en términos de buenos resultados, para terminar siendo juzgada por el propio hijo del presidente como una promesa más incumplida.

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

CAPÍTULO V

LA AGUDIZACIÓN DE LA CRISIS SUBORDINA LA POLÍTICA SOCIAL

El gobierno de Miguel De la Madrid

La situación del país para finales de 1982 era francamente difícil. Las manifestaciones más evidentes de la grave crisis económica por la que el país atravesaba, pueden ejemplificarse a partir de los siguientes datos. No existían recursos para llevar a cabo inversiones productivas, ni tampoco para atender las exigencias tradicionales de gasto público y afrontar, además, las obligaciones de una deuda exterior que alcanzaba una cifra superior a los 80 mil millones de dólares. La economía mexicana además de haberse dolarizado, los capitales se habían 'fugado' a partir de las últimas medidas tomadas por el presidente López Portillo, particularmente la de la nacionalización de la banca. Las tasas de interés internacionales continuaban elevándose al tiempo que seguían cayendo los precios del petróleo.

> "A esta situación de quiebra financiera se añadieron dos cosas más. Por una parte, el reconocimiento de que la estrategia de desarrollo seguida hasta entonces basada en la sustitución de importaciones y en la alta participación directa del Estado, estaba agotada. Por la otra, la convicción de que se debía llevar adelante un nuevo modelo de desarrollo más eficiente y orientado hacia una modernización de la regulación económica, una reducción del papel de la economía y una apertura comercial".[391]

[391] Manuel Guerrero, "Estado y legitimidad en México", Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1996, p. 82.

De esta manera desde su campaña electoral Miguel De la Madrid sostiene la propuesta de lo que se conoce como las siete tesis, que de manera integrada planteaban una renovación en distintos ámbitos de la vida del país. Retoma el discurso revolucionario sólo a manera de justificar la deuda social que seguía quedando pendiente, "...la desigualdad, expresaba Miguel De la Madrid como candidato a la presidencia, era el mayor desafío de la Revolución y había que combatirla por convicción y compromiso político."[392]

El entonces candidato advierte que no ofrece la igualdad en un sexenio, pero se comprometió a multiplicar esfuerzos y a introducir reformas que permitieran avanzar en la consecución de ese propósito. Dijo que la lucha contra la desigualdad se libraría con todos los instrumentos del Estado, sobre todo, mediante las políticas económicas y sociales.[393] Es evidente, sin embargo, que el gobierno de De la Madrid estaba consciente de la dificultad del momento de crisis económica por el que el país atravesaba; así lo reconoció en su discurso de toma de posesión al señalar que

> "México se encuentra en una grave crisis. Sufrimos -dijo el recién electo presidente- una inflación que casi alcanza este año el cien por ciento, un déficit sin precedentes en el sector público y se carece de ahorro para financiar la inversión pública; el rezago de las tarifas y precios públicos pone a las empresas en una situación deficitaria, encubre ineficiencias y subsidia a grupos de altos ingresos; el debilitarniento de las empresas nos ha colocado en crecimiento cero".[394]

[392] Alejandra Lajous, **Las razones y las obras**, "Crónica de la campaña electoral de Miguel De la Madrid", México, Presidencia de la República-FCE, 1988, p. 160.

[393] **Ibid.,** pp. 160-161.

[394] Miguel De la Madrid, **Discurso de toma de posesión**, 1º de diciembre de 1982.

En ese mismo discurso agregó:

> "El ingreso de divisas al sistema financiero se ha paralizado, salvo el proveniente de la exportación de petróleo y de algunos productos del sector público y de sus créditos. Tenemos una deuda externa pública y privada que alcanza una proporción desmesurada, cuyo servicio impone una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos y desplaza recursos de la inversión productiva y de los gastos sociales. La recaudación fiscal se ha debilitado y acentuado su inequidad. El crédito externo se ha reducido drásticamente y se ha demeritado el ahorro y la inversión. En estas circunstancias está seriamente amenazada la planta productiva y el empleo. Confrontamos así el más alto desempleo en los últimos años; los mexicanos de menores ingresos tienen crecientes dificultades para satisfacer necesidades mínimas de subsistencia".[395]

La crisis producto de factores tanto internos como externos causó una recesión económica comparable quizá con la de principios de la década de los años treinta y con la que conoció el país a finales de 1994. Esto provocó que la trayectoria de crecimiento económico del país se viera modificada en un plazo muy corto. Pocos meses antes de que la crisis se hiciera manifiesta, diversos observadores contemplaban todavía un panorama de incremento sostenido en la actividad económica. Tanto el gobierno federal como los organismos públicos y las empresas privadas tenían amplio acceso al crédito externo en condiciones favorables. El rápido deterioro de la situación económica y de las perspectivas inmediatas de crecimiento causó sorpresa e intranquilidad, lo mismo en el país que en el exterior.[396] Sin embargo, fueron precisamente algunos de los factores internos

[395] **Ibid.**

[396] "La actividad económica en 1992", **Revista de Comercio Exterior**, vol.33, núm. 5, mayo de 1983, pp. 460-461.

y externos que habían impulsado y sostenido el dinámico comportamiento de la economía durante los cuatro años anteriores a 1982, los que en buena parte explican la magnitud de los desajustes económicos y financieros de ese año en particular. Esta crisis, sin embargo, no se presentaba como de carácter coyuntural; su magnitud, entre otras cosas, revelaba las deficiencias de la estructura económica, producto de las contradicciones que se generaron desde finales de los años setenta. No se atendieron a tiempo los signos de agotamiento que presentaba el modelo de desarrollo estabilizador y la industrialización basada en la sustitución de importaciones. La política económica no tuvo la flexibilidad necesaria para reaccionar ante problemas adversos, como el desequilibrio externo y el déficit del sector público. Estos desequilibrios no sólo no se resolvieron, sino que se agudizaron, teniendo como soportes el petróleo y los recursos financieros externos.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

De ahí que desde sus inicios el gobierno de De la Madrid hiciera evidente su ruptura con los gobiernos anteriores, ruptura que siguiendo a José Antonio Crespo "luego se haría profunda, pero no sin fuertes contradicciones que marcarían el devenir del sexenio".[397] Concede la primera prioridad a los ajustes económicos, situación que podía parecer evidente dadas las circunstancias por las que el país atravesaba, pero que, sin embargo, representaba un cambio profundo en la lógica de los regímenes posrevolucionarios. Por ello, una de las preocupaciones iniciales fue la de manejar el gasto público y el social con eficacia y tomar distancia con lo que, aunque no de manera explícita, se entendía como excesos cometidos por los

[397] José Antonio Crespo, "Crisis económica: crisis de legitimidad", **op. cit.,** p. 77.

gobiernos anteriores, que en un afán populista habían dejado la economía del país en una difícil situación. Cuando De la Madrid estaba en campaña señalaba:

> "el gasto público es un instrumento privilegiado para mejorar la distribución del ingreso, someteremos su estructura a un profunda revisión, a fin de que atienda, de una manera prioritaria y eficaz, las necesidades de los que menos tienen".[398]

Añadía,

> "el derroche del gasto público atenta contra la igualdad, la combatiremos con rigor y también fincaremos una política de financiamiento sana del gasto público. Los excesos inflacionarios que se provocarían si no adecuamos los recursos a las necesidades, también son un factor adicional de desigualdad".[399]

Su postura indicaba la búsqueda de soluciones, no para lo que el llamó 'el corto plazo', sino para llegar a alcanzar la igualdad 'profunda, radical y duradera'. Todo eso lo prometía a partir de una reforma fiscal, de una política 'realista' de precios de los bienes y servicios públicos, que se tradujo en la supresión de una buena cantidad de subsidios y del aumento de precios que buscaron ayudar a equilibrar financieramente a las empresas públicas, que para ese momento, todavía no se pensaba en desincorporar, y evitarles aumentar su dependencia vía el endeudamiento.[400]

---

[398] Miguel de la Madrid, **Discurso de Ixmiquilpan, Hidalgo, "La sociedad desigual",** 17 de abril de 1982.

[399] **Ibid.**

[400] Sin embargo, a partir de 1983 se inició la desincorporación de entidades del llamado sector paraestatal, que incluyó ventas, liquidaciones, fusiones y transferencias. Las empresas públicas pasaron de 1155 que existían para 1982 hasta llegar a 258, al término de 1993 (estas cifras comprenden 210 operaciones concluidas y 48 que para entonces estaban en proceso.) M. Guerrero, **op. cit.,** p. 84.

En su mensaje de toma de posesión señala que con el gasto social no se daría tratamiento especial alguno, sino que se utilizaría para dotar a la población de mínimos de bienestar y resolver las necesidades básicas, como alimentación, vivienda, educación, cultura, recreación y deporte. Pero advirtió, "... he de ser sincero con los mexicanos, mientras subsista la crisis, no podemos avanzar cuantitativamente en un proceso de justicia social; el peligro inmediato está en el deterioro que la agrava día con día".[401] Aceptaba que había un problema grave de desempleo y subempleo; por eso, una de las estrategias fundamentales en el Plan Global de Desarrollo fue el de propiciar un incremento económico con mayor contenido de empleo del que pudo propiciar el crecimiento en años pasados. El presidente señalaba: "esa es la clave, porque es a través del empleo como podemos convertir efectivamente el crecimiento económico en desarrollo social".[402]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Para hacer frente a los momentos más graves de la crisis económica, se diseña un programa de austeridad dentro del marco del llamado Sistema Nacional de Planeación. En su primer informe de gobierno el presidente señala que con el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), se busca recuperar la estabilidad indispensable para el funcionamiento de la economía mediante decisiones realistas y firmes, por más duras que parecieran.[403] De la Madrid y su

[401] Discurso de toma de posesión, **op. cit.**

[402] **Ibid.**

[403] Miguel De la Madrid, **Primer Informe de Gobierno**, 1983.

grupo de colaboradores no ignoraban el costo social que traería consigo la política de reordenación, principalmente para la clase trabajadora; aducían, sin embargo, que éste sería transitorio, puesto que de lo que se trataba era primero de producir para después repartir.[404] El gobierno contó -para la recuperación- con apoyos de organismos internacionales, particularmente los del Fondo Monetario Internacional. En la carta de intención que propuso el gobierno a dicho fondo a principios de 1984, se señalaba que la experiencia había demostrado que los ajustes automáticos de salarios en relación a los aumentos de precios observados en el pasado, resultaban contraproducentes para una mejoría real, que había que esperar el restablecimiento de un sólido crecimiento de la economía.[405] De igual manera, el gobierno decidió modificar su política en relación con los subsidios, como se señaló, suprimiendo algunos que tenían los a los productos básicos.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Tanto en el Plan Global de Desarrollo como en el Programa Inmediato de Reordenación Económica, el (PIRE), el gobierno encabezado por Miguel De la Madrid establece que los esfuerzos en materia de política social se harían para alcanzar los mínimos de bienestar en las áreas básicas. Y que la tarea prioritaria se concentraría en una estrategia para superar la crisis a corto plazo, (en la que no cabían programas sociales de ningún tipo),[406] y en una de cambio estructural que impediría que el crecimiento económico a mediano plazo, volviera a generar los

[404] **Ibid.**

[405] **Ibid.**

[406] El paréntesis es mío.

desequilibrios que llevaron a la crisis actual.[407] En los criterios generales para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 1983, el presidente afirma que el programa de reordenación que se iniciaba ese año, mantenía como criterio general el de la equidad. Equidad en el ajuste de las finanzas públicas, en el pago de impuestos, en los precios y tarifas, en la contención del gasto, equidad en las regiones y, sobre todo, equidad en la distribución del costo social del ajuste.[408]

En 1984 se anuncia, que a pesar de las limitaciones presupuestarias impuestas por el programa de austeridad implantado por el gobierno, éste se comprometía a mantener, y aún en lo posible, a mejorar la estructura institucional responsable de la política social.[409]

Esta afirmación permite anticipar que el gobierno Delamadridista no tenía un proyecto en materia de política social,[410] y que tampoco contaba con los recursos

[407] La prensa consignaba a un año de haberse puesto en marcha el PIRE lo siguiente: "La recomposición interna se sustentó en el Pire, el que en su operación práctica redujo sus diez propuestas a tres: disminución drástica del gasto público, aumento de los ingresos estatales y renegociación de la deuda externa. Los resultados de su puesta en marcha a un año son contradictorios: por lo que hace a las condiciones materiales de vida del grueso de la población: la participación de los sueldos y salarios en el PNB descendió en este año diez puntos porcentuales. Ni en los casos del liberalismo económico a ultranza de Sudamérica se había producido una situación de deterioro del conjunto de los asalariados con tal magnitud en tan poco tiempo. "En busca del horizonte perdido", **Periódico Uno más Uno,** 17 de noviembre de 1983.

[408] Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, s/f.

[409] Alejandra Lajous, **Las razones y las obras**, "Crónica del sexenio 1982-1988", segundo año, México, Presidencia de la República-FCE, 1988, p. 138.

[410] La idea de este gobierno fue la de mantener la situación política estable. Sin embargo, el propósito de la equidad quedó lejos de lo que la realidad ofrecía. Ver los trabajos de Fernando Cortés y Rosa María Ruvalcaba, "La distribución del ingreso familiar en México, 1977-1989: sus marcos económico y social" y el de Julio Bolvitnik "Satisfacción de la necesidades esenciales en México en los últimos decenios (1970-1990)" en Cambios económicos, condiciones de bienestar y políticas sociales en México, **op. cit.**

para destinarlos a los programas que funcionaban en esta área; de ahí que su decisión se encaminara a trabajar con las unidades que habían tradicionalmente tenido responsabilidad en esta materia, no porque considerara que lo hacían particularmente bien, sino porque no tenía intenciones de ampliar renglones presupuestales para atender rezagos sociales.[411]

La recuperación económica va a convertirse en el móvil esencial del gobierno, tanto por lo que se refería a los índices de crecimiento como para reducir la inflación, fortalecer las finanzas públicas, elevar el ahorro interno, proteger el empleo y mantener la planta productiva y el consumo básico. Esta idea no es una fórmula original, estaba basada en la ortodoxia monetarista, entre cuyas medidas destacaban: la drástica reducción del gasto público, la liberalización de precios, la implantación de topes salariales y una mayor integración de la economía a los mercados internacionales.[412]

[411] La prensa recogió esa preocupación al señalar que "uno de los puntos centrales en cualquier administración es el tema de la política social. Es un tema que no aparece de manera clara todavía (noviembre de 1982) porque existen dos incógnitas: una, los hombres a los que se les pedirá que encabecen esta política social, y, segunda, el efecto que los recortes presupuestales tendrán en ella. Hay situaciones, sin embargo, que nos hacen pensar que para vivir con una crisis de esta magnitud, las áreas de la política social serán muy exigidas (sic). De ellas las más importantes son: educación trabajo y salud. Las tres secretarías son el instrumento de acción de un gobierno y sus servicios deber ser el 'paliativo' a la crisis. Tienen especial importancia, por que se sabe que si la crisis económica tiene un efecto temible, es el de ser detonante de la tensión social". **Periódico El Universal**, 30 de noviembre de 1982.

[412] Tomado de Heliodoro Jiménez, **Tecnocracia y política social de Miguel De la Madrid,** México, UAM-Xochimilco, 1989, p. 9.

Dentro de la reducción del gasto público, es el social el que sufre un considerable abatimiento, tal y como se aprecia en el Cuadro 8. En los tres primeros años de gobierno acusa un decremento; en 1983 del 23.5% con respecto al año anterior, una leve recuperación del 4.35% en 1984, y una nueva disminución del 1985, lo que situaba a ese gasto en un retroceso promedio del 7.1%.[413] De igual manera, el gasto social para el año de 1982 representaba el 9.1% del PIB, cantidad que desciende hasta el 6.5% para el año de 1990.

Cuadro 8

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN DESARROLLO SOCIAL

Año	Pesos Corrientes*	Pesos de 1982*	Porcentaje de Pédidas**	Porcentaje del PIB
1982	894.4	894.4	-	9.1
1988	23,727.1	481.2	46.2	6.0
1989	31,332.3	535.7	40.0	6.1
1990	44,083.8	592.3	33.4	6.5

Fuente: Tercer Informe de Gobierno, 1991. Anexo estadístico, p. 159.

* miles de millones, deflactor = INPC

** respecto de 1982.

Esos datos demuestran que el gasto público absoluto dedicado a cuestiones sociales se situa en niveles inferiores a los que se tuvieron en los primeros años del sexenio anterior. En relación con el PIB se puede decir que en los tres primeros años del gobierno Delamadridista, el promedio del gasto social con respecto al PIB gira alrededor del 6%, en contraste con los dos sexenios anteriores en que dicho gasto fue también en promedio del 7.8% entre 1971 y 1976 y del 7.6% en el período 1977-1982.[414] De hecho, en el período 1983-1985 el gasto social muestra un

[413] **Ibid.,** p. 52.

[414] **Ibid.,** pp. 52-53.

decremento real promedio del 24.3% con relación a 1982, que fue el punto de inflexión más bajo del sexenio de López Portillo. En el período que corresponde a este gobierno, el gasto en desarrollo social se reduce en un 26.4% en 1988 respecto al erogado en 1992, para descender hasta el 23.2% en 1990 respecto a ese mismo año.

Cuadro 9

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DESARROLLO SOCIAL SEGÚN FUENTE DE RECURSOS

Año	Gobierno Federal		IMSS e ISSSTE		Otros	
	Pesos 1982	% de Pérdida respecto 1982	Pesos 1982	% de Pérdida respecto 1982	Pesos 1982	% de Pérdida respecto 1982
1982	393.1	-	310.5	-	174.8	-
1988	172.4	56.1	180.2	42.0	128.6	26.4
1989	194.6	50.5	211.3	31.9	130.1	25.6
1990	219.4	44.2	241.8	22.1	134.2	23.2

Fuente: Tercer Informe de Gobierno, 1991. Anexo estadístico, p. 159.

Pese a ello, en términos relativos, los niveles de la inversión pública federal en desarrollo social mostraron cierto restablecimiento (calculado sobre la inversión pública federal total a un 9% en 1984 y a un 10% en 1985) que en sí no refleja tampoco una particular prioridad gubernamental, sino más bien la confirmación del estancamiento de las políticas bienestaristas que se comienza a perfilar desde el sexenio anterior.[415]

Lo anterior se evidencia con las cifras del Cuadro 9 en donde se observan pequeños aumentos en el rubro del gasto en desarrollo social no es de grandes cantidades y que dicho gasto disminuye en cantidades y también en el porcentaje de

[415] Datos tomados de **ibid.,** p. 53.

perdida respecto a 1982 en los años que se indican, situación que en términos generales, permite afirmar que el gasto evoluciona frente a dificultades económicas y sociales por las que atravesaba el país, pero que efectivamente no incidieron en una propuesta de programas sociales.

Adicionalmente, a fin de observar el comportamiento del gasto social en el período 1981-1988, de acuerdo con las cifras presentadas en el Cuadro 10, se aprecia que la proporción del mayor gasto social fue en 1981 y que el porcentaje del gasto social respecto al PIB en 1981 y 1982, fue el más alto respecto a los posteriores. Por otra parte, el gasto social por habitante tuvo su mayor incremento en 1981, y que para 1987 este porcentaje se ve notablemente reducido.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Cuadro 10

Comportamiento del gasto social y de la inversión pública social, 1981-1988

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987c	1988p
Gasto social/gasto total %	17.2	14.9	16.5	12.4	13.3	11.2	9.2	10.1
Gasto social/gasto sectorial %	24.7	27.0	24.8	23.2	25.3	26.4	23.8	26.7
Gasto social/PIB %	7.6	7.6	6.1	5.7	4.8	5.9	5.2	5.9
Investigación pública en bienestar social/inversión pública total %	-	16.9	10.1	8.8	8.9	11.0	8.5	7.6
Gasto social por habitante (pesos de 1978)	964.1	942.2	703.9	670.1	686.4	650.7	573.1	601.5[416]
Crecimiento anual del gasto social por habitante %	-	2.2	-25.3	-4.8	2.4	-5.2	-11.9	4.9

416

c Esperado

[416] Se supuso una tasa de crecimiento de la población de 2% anual en 1988 y un nivel de inflación similar al esperado oficialmente para 1987 (139%).

p Presupuestado

Fuente: Elaborado en base cuenta de la hacienda pública federal 1981-1986 y proyecto de presupuesto de egresos de la federación 1988.

Una de las razones para explicar esta disminución, según Rosalba Carrasco y Enrique Provencio, consiste en la desviación financiera hacia el pago de la deuda externa. En 1981, el 70% del gasto se destinaba a los renglones productivos y sociales, el 24% al servicio de la deuda y el resto representaba participaciones a estados y municipios. Al año siguiente, la proporción fue de 55% a 39%. Seis años después esta distorsión llega a invertir las proporciones: en el presupuesto para 1988, sólo el 38% se destina a bienes y servicios, y, en cambio, el 57% se fue para el servicio de la deuda pública interna y externa. Lo anterior se suma al propio comportamiento del gasto social que da como resultado la disminución sistemática a partir de 1982 de este renglón en su participación dentro del total del presupuesto. En 1981, el gasto social representaba el 17.2% del presupuesto total, en los tres años siguientes su participación fue decreciente, registrando el nivel más bajo con sólo el 9.2% del total.[417] Las repercusiones en acciones de esta política presupuestal fueron minimizadas por el gobierno, y se argumentó para ello que esta caída en el gasto podía compensarse con una mayor disciplina en su ejecución y con mejores resultados.

El desarrollo regional, primera víctima de la crisis

Al agudizarse la crisis a partir de 1982, cambian las condiciones en las que se va a encuadrar los programas de desarrollo regional, que como quedó explicado,

[417] **Ibid.,** p. 53.

habían adquirido importancia a partir del gobierno de Luis Echeverría. La austeridad, anunciada en el PIRE y frente a los graves desequilibrios regionales existentes, resultaba muy difícil para el gobierno mantener esquemas ambiciosos y las inercias de un abundante gasto público. La administración de Miguel De la Madrid enfrenta presiones económicas severas, comprometiéndose a establecer medidas de austeridad con directas implicaciones en el gasto público, en el que de manera gradual va a decrecer la proporción del presupuesto asignado al desarrollo rural pasando del 15% a principios de los ochenta al 8.3% en 1985.[418] Algunas de las explicaciones que se han dado sobre el desinterés de la administración Delamadridista por el desarrollo rural, toman su sustento en el hecho de que es una reacción más o menos normal en una época de ajuste macroeconómico. Los encargados de la formulación de políticas para el medio rural sostenían que

> "el gobierno no podía intervenir de forma efectiva en políticas sectoriales, debido a preocupaciones que tenían que ver con la deuda, la balanza de pagos, el déficit público y la austeridad. Más aún los tomadores de decisiones en el gobierno de De la Madrid fueron muy cautos en relación al papel del Estado en el desarrollo rural".[419]

Incluso llegaron a señalar que proyectos como el PIDER eran extremadamente ineficientes porque asignaban enormes cantidades de dinero, obteniéndose muy poco en incrementos a la productividad. El gobierno se vio, entonces, forzado a "ensayar esquemas de programación descentralizados que permitieran una creciente participación de los estados y municipios en la definición

[418] Merilee Grindle, **op. cit.,** p. 52.

[419] **Ibid.,** pp. 150-151.

de sus prioridades,[420] y en muchos casos, concertar las acciones públicas con la sociedad, tomando en cuenta sus propuestas y alternativas".[421] La idea que animaba las propuestas descentralizadoras en esta materia, tenían que ver con la necesidad de aplicar con mayor eficacia los escasos recursos disponibles, sobre todo los que se canalizarían a renglones de inversión. En el Presupuesto Federal los recursos para el desarrollo regional se canalizarían a través del ramo XXVI.

Para lograr poner en práctica esa modalidad de planeación regional, se plantearon como acciones: primero, transformar el diseño económico, financiero y administrativo de los programas; segundo, poner en juego la capacidad del Estado en sus tres niveles de gobierno para coordinar sus acciones; tercero, aumentar el interés y la participación de los grupos sociales para asegurar el cumplimiento de las acciones concertadas. Se tenía un conocimiento fragmentado tanto de los criterios como de los mecanismos que se utilizaban para la asignación de los recursos y existía también una sobre tecnificación que dificultaba enormemente la identificación y aprovechamiento de esos recursos como un instrumento de apoyo para programas sociales.

Como se señaló en el capítulo anterior, los Convenios de Coordinación eran los instrumentos utilizados de manera preferente para propósitos de desarrollo regional. Estos convenios firmados anualmente por el gobierno federal y los gobiernos estatales, servirían para que las relaciones que caracterizaban al régimen

[420] Esta idea incluso se materializa en una reforma importante al artículo 115 constitucional.

[421] Miguel De la Madrid, **Treinta y un experiencias de desarrollo regional**, México, Ed., 1985, p. 12.

político, en especial las de su naturaleza federalista, pudieran impulsar, en forma ordenada, el desarrollo de los estados y, por ende, el desarrollo nacional.[422] Hasta 1983, se coordinaban a través del Convenio Único de Desarrollo varios programas, el Integral para el desarrollo rural (PIDER), que como quedó explicado, correspondió a una iniciativa del gobierno Echeverrista y que desapareció en 1988, los programas Estatales de Inversión (PEI's), los Programas de Desarrollo Estatal (PRODE's), los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC's). En éstos últimos les, la participación estatal sí estuvo contemplada. Sin embargo, Merilee Grindle sostiene que las decisiones acerca de las inversiones tanto públicas como privadas, además de las relativas a la representación política y al acceso a formas diversas de oportunidades económicas, se tomaron en capitales distantes y en negociaciones en las que los directamente interesados no participaron. La descentralización de la autoridad decisoria y de la responsabilidad implícita en ella, significaba un paso, pero uno, que en el contexto mexicano de entonces, resultaba muy difícil.[423]

En el gobierno del presidente De la Madrid también se revisa el esquema de la multiparticipación, puesto que a pesar de estar integrados en el Convenio Único de Desarrollo de cada uno de los estados, los programas para el desarrollo rural se administraban separadamente, lo que complicaba la coordinación de acciones, tal lomo había quedado evidenciado en las experiencias anteriores. Por otra parte, había que llevar a cabo una única programación y evaluación de las inversiones

[422] **Ibid.,** p. 13.

[423] M. Grindle, **op. cit.,** p. 131.

federales canalizadas hacia los diferentes estados. De ahí que se decidiera la fusión administrativa de los programas para el proceso de presupuestación 1984 y se establecieran una serie de criterios uniformes para la programación de obras que se realizarían en los estados con recursos del gobierno federal. Esta fusión administrativa significaba regresar a esquemas anteriores en los que no existían programas ad-hoc para hacer frente a los desequilibrios regionales, como pudieron haber sido el caso de el PIDER y de COPLAMAR. De hecho "el PIDER continuó existiendo hasta finales de los años ochenta -pero en una forma notablemente alterada y disminuida-, y el SAM se declaró oficialmente muerto a principios de 1983."[424] Respecto a los convenios como el del IMSS-COPLAMAR, éste siguió vigente hasta finales del cuarto año y principios del quinto del gobierno Delamadridista, cuando se tomó la decisión de descentralizar los servicios de salud primero en siete estados a los que les siguieron otro siete. En opinión de un actor cercano de estos procesos, esta descentralización perjudicó enormemente las acciones de este convenio, dado que la capacidad que tenían los estados para operar estos servicios no pudo ser equivalente a la que tenía el Instituto Mexicano del Seguro Social, que como quedó apuntado había sido factor fundamental del éxito de este convenio.[425] La modificación programática y administrativa introducida en el Convenio Único de Desarrollo unifica las modalidades de asignación de recursos destinados al desarrollo regional, lo que se tradujo en la creación de Programas de Desarrollo Regional que incluyeron algunos de carácter productivo. De manera excepcional se consideraban programas que requirieran cada uno de los estados y en

[424] **Ibid.,** p. 147.

[425] Entrevista a Ricardo García Sainz, **op.cit.**

los que intervenían distintas áreas de la administración federal.[426]

La prioridad concedida por parte del gobierno de De la Madrid a los programas de empleo, apuntado páginas arriba, se hizo extensiva al medio rural mediante la incorporación de programas regionales. Las modificaciones propuestas implicaban cambios no sólo en la dirección y destino de las inversiones, sino también en los criterios para asignar los recursos. Por ejemplo, en los programas de empleo, se estableció que la estructura del costo de los proyectos debería considerar cuotas equivalentes para el pago de trabajo y la adquisición de materiales o renta de equipo, sin incorporar gastos por concepto de administración. La justificación que se dio para ello estribaba en el hecho de que los requerimientos de apoyo técnico y de equipo muchas veces desplazaban a las consideraciones sobre mano de obra. Además de que cuando se trataba de proyectos de magnitudes considerables, los costos de elaboración de expedientes técnicos y la supervisión y apoyo administrativo aumentaban en proporciones enormes. Además de que la unificación de programas, se pensaba favorecería que los proyectos quedaran definidos a partir de los criterios que corresponderían a las prioridades estatales y a las necesidades de las poblaciones locales. Se apostaba a que si se modificaban los supuestos de programación, asignación y evaluación que se presentaban de manera fragmentada, se daría prioridad a la generación de empleo y los proyectos dejarían de gravitar exclusivamente sobre la obra material, para lograr articularse en torno a la organización del trabajo. De hecho, este sería uno de los problemas del futuro

[426] M. De la Madrid, Treinta y un experiencias..., **op. cit.,** p. 14.

Programa Nacional de Solidaridad. Parece difícil imaginar de qué manera se pensaba conciliar la homogeneización de programas con las necesidades de atención diversificada; se regresaba a los esquemas de programación-ejecución anteriores al PIDER. Sólo parece explicarlo la necesidad de ahorrar gasto administrativo.

Sin embargo, se reconocía explícitamente que las prioridades podrían cambiar para adecuarse a los requerimientos del desarrollo.

> "Se podría poner un mayor énfasis en la realización de proyectos productivos que generaran ocupación permanente, más que en la creación de empleos temporales; se podrían fortalecer los programas intensivos de empleo y con alto impacto en la recuperación, como eran los programas de vivienda, desarrollo forestal o la modernización de la infraestructura comercial; además de concentrar la atención en alguna área, servicio o rama agro-industrial y de exportación".[427]

Lo fundamental era, sin embargo, estimular y encauzar la participación, al tiempo que se mejoraran los procedimientos de ejecución y se redujeran las cargas administrativas. Sin embargo, en la realidad se hizo extensiva la centralización de decisiones en los programas rurales, lo que limitó la participación de los habitantes de esas zonas en su diseño y puesta en marcha, a pesar del énfasis puesto en lograr justo lo contrario.[428] Para el gobierno de De la Madrid, la coordinación cambió también respecto de lo que con ella se buscaba anteriormente. Primero, se tomaba

[427] **Ibid.,** p. 22.

[428] M. Grindle, **op. cit.,** p. 148.

distancia con la multi-participación horizontal, que no había arrojado los mejores resultados, debido entre otras razones, a las dificultades intrínsecas y a que el supuesto ahorro que permitía una programación y evaluación centralizadas. No parecía la mejor solución a los cuellos de botella que aquejaban la prestación de servicios y la integración de tareas en el medio rural.

Para el proceso de programación 1985, el Convenio Único se modificó. Con los ajustes que se le hicieron se transforma en un documento programático, de carácter más específico, elaborado íntegramente por los gobiernos estatales. Se detallaban las obras que serían realizadas y el crédito previsto para cada uno de los estados, buscándose la participación de un mayor número de bancos corresponsables que permitieran cubrir una mayor cantidad de obras y de distinta especificación, sin costos administrativos excesivos y que se mantendrían vigentes mientras se demostraran los avances físicos de las obras. Este mecanismo, se dijo ayudaría a mejorar la disponibilidad oportuna de recursos sin representar presiones financieras adicionales sobre la liquidez de la Tesorería. Al establecerlo se buscó disminuir el período que va de la programación a la ejecución de la obra pública.[429] Todos estos cambios, en palabras de los funcionarios gubernamentales, permitirían dos cosas: contar con una información detallada y oportuna y lograr una mayor complementariedad entre las prioridades estatales y las nacionales.[430] A estos convenios se incorporaron también capítulos sobre descentralización de acciones de

[429] M De la Madrid, Treinta y un experiencias..., **op. cit.,** pp. 15-16.

[430] **Ibid.,** p. 15.

la administración federal y de las estatales a los municipios y sobre política en materia de obra pública.

El problema más grave que se planteaba al poner en marcha las modificaciones señaladas, era que si bien el contar con un sólo instrumento programático y de asignación de recursos favorecía un considerable ahorro en gastos de administración, la coordinación interinstitucional debería fortalecerse para lograr con ello hacer compatibles los planes con los presupuestos, llegándose a formular auténticos listados de decisiones avaladas por los gobiernos estatales y a precisar áreas de intervención en el ámbito de los llamados a partir de ese momento, Comités de Planeación para el Desarrollo, los COPLADES, que funcionarían bajo la responsabilidad política de los gobernadores y con la participación de los diversos sectores sociales y de la comunidad.[431] Los Comités de Planeación para el Desarrollo constituían los órganos descentralizados de las administraciones estatales desde 1981, año en el que fueron creados por acuerdo entre el gobierno federal y los estatales, con el propósito de promover y apoyar los trabajos de planeación y programación de cada estado, y de propiciar tanto la coordinación entre los tres niveles de gobierno, como la participación de los distintos sectores sociales.

Respecto a la participación social, tema que adquiere una relevancia considerable en términos de la concedida años atrás, se señalaba que era diferente en cada estado y comunidad, puesto que correspondía al nivel de organización que

[431] **Ibid.,** p. 18.

se hubiera logrado alcanzar, al grado en el que la desigualdad social estaba impidiéndola, a las actitudes de búsqueda de autonomía o sometimiento y al grado de compromiso en actividades económicas. La participación no era igual en todos los estados y tendía a verse influenciada por todo tipo de criterios. En esas condiciones, la preocupación gubernamental se centró en la necesidad de llevar un registro de las modalidades de participación asumidas en las diversas regiones para tratar de entender su significado y sus posibilidades en el futuro inmediato.[432] La intención final, era entonces, institucionalizar esa participación social en la planeación, no sólo como objetivo sino como método de trabajo[433], lo que exigía actuar en tres direcciones: primero, fortalecer los ámbitos formales de interlocución gubernamental, fundamentalmente en los estados y municipios, para precisar demandas, decisiones y responsabilidades; segundo, permitir que se expresaran o se ventilaran con mayor facilidad las preferencias de grupos sociales para perfeccionar la lista de las auténticas prioridades; y, tercero, establecer, en la medida de lo posible, las decisiones de la autoridad de acuerdo con las preferencias de la sociedad, para lograr un mayor consenso en las decisiones sin desbordar la capacidad de respuesta de las instituciones. Una participación social del género de estas experiencias, consigna los documentos oficiales, "puede reforzar otras formas de participación esencialmente políticas, como las que se dan en comisiones legislativas, consejos consultivos o en la conciliación y arbitraje de los conflictos."[434]

[432] **Ibid.**

[433] **Ibid.,** p. 20.

[434] **Ibid.,** p. 22.

La escasez de recursos, obligó al gobierno Delamadridista a imprimir cambios fundamentalmente orientados hacia la recuperación de esquemas tradicionales en materia de política social, abandonando los programas ad-hoc que consumían una buena cantidad del presupuesto en gastos administrativos, pero cuya eficacia estaba basada en el manejo de recursos propios. Pero también hacia esquemas de trabajo en los que se forzaba a las administraciones estatales y a los grupos sociales a asumir una mayor corresponsabilidad en las acciones orientadas a restablecer un equilibrio regional, aunque las decisiones fundamentales siguieran quedándose en el gobierno federal.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

La emergencia intensifica las acciones institucionales

Sin embargo, los trágicos acontecimientos resultado de los terremotos en septiembre de 1985, obligan al gobierno a tomar medidas de carácter urgente para hacer frente a las consecuencias de esa catástrofe. Se crea el día 19 de septiembre, un día después de haber ocurrido la tragedia, una Comisión Nacional Metropolitana de Emergencia para coordinar las acciones gubernamentales en el ámbito de la zona más afectada y una Comisión Nacional de Emergencia, que encabeza el secretario de Gobernación y en la que participaron también los titulares de la Secretarías de Defensa, Marina, Relaciones Exteriores, Programación y Presupuesto, Comunicaciones y Transportes, Salubridad y Asistencia, Desarrollo Urbano y Ecología. A esta unidad se le encarga evaluar los daños a nivel nacional y aplicar las medidas correctivas y de rehabilitación necesarias en las entidades federativas

afectadas, con el apoyo de grupos de trabajo creados para esos fines.[435] Se crea también un fondo nacional de reconstrucción para las zonas afectadas para canalizar la ayuda que para los damnificados proporcionaron particulares, instituciones públicas y privadas, gobiernos estatales, organismos internacionales y gobiernos extranjeros.

Posteriormente, el 9 de octubre, el presidente instala en una ceremonia celebrada en el Museo de Antropología e Historia, la Comisión Nacional de Reconstrucción.[436] En esa ocasión, afirma "que el reto de la reconstrucción y renovación exigía mantener y estimular la participación de la sociedad civil y la oportuna y eficaz coordinación y conducción del gobierno de la República".[437] Esta reconstrucción sería, además, por su magnitud, tarea de muchos años. Agregó que "los recursos financieros que se requirieran para atender los daños causados por los sismos, serían fundamentalmente internos y sólo en forma complementaria y limitada se aceptarían y negociarían apoyos del exterior".[438] Esta Comisión, que presidiría el presidente, estaría responsabilizada de auxiliar a los damnificados, coordinar la acción pública y social para la reconstrucción de lo dañado, fomentar la descentralización, tanto del sector público como del privado y social, promover la

[435] Alejandra Lajous, **Las razones y las obras,** "Crónica del sexenio: 1982-1988", tercer año, México, FCE, 1988, p.501. (Esta obra no registra datos cuantitativos de la magnitud de la tragedia ni tampoco los documentos editados por la Comisión Nacional de Reconstrucción).

[436] Presidencia de la República, **Comisión Nacional de Reconstrucción**, México, octubre, 1986, p. 5.

[437] **Ibid.**

[438] **Ibid.,** p. 578.

atención y el uso adecuado y oportuno del auxilio internacional, formular programas preventivos y supervisar el uso honesto y eficiente de los recursos.

En el seno del gabinete económico se hace la primera evaluación del impacto que habían producido los sismos en la economía, y ahí se tomó la decisión de constituir el fondo mencionado para tareas de reconstrucción, cuya puesta en marcha recayó en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este fondo sería administrado por la Nacional Financiera mediante una cuenta bancaria abierta para este fin, y su responsabilidad estaría canalizada fundamentalmente a la reconstrucción de instalaciones hospitalarias y educativas. También se instruye que el fondo nacional de turismo brindara apoyo crediticio inmediato para la reparación y reconstrucción de los hoteles dañados, tanto en el Distrito Federal, como en otras partes de país. Se pone en operación un programa de emergencia de vivienda para apoyar a las familias que quedaron sin casa, en el que se coordinaron las acciones de las diversas dependencias involucradas en esta tarea. En este programa participaron el Departamento de Distrito Federal, las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público. Su responsabilidad esencial estribó en ofrecer a los damnificados créditos para viviendas disponibles que tenían diferentes instituciones públicas y para reconstruir las dañadas.

Los sismos provocaron sin duda una movilización institucional de magnitudes considerables. En el seno de los órganos colegiados de representación (Cámaras de Diputados y Senadores y Asamblea de Representantes), se aprobaron iniciativas para reformar leyes en materia de vivienda y obras públicas, así como para hacer

frente a la emergencia social por la pérdida de hogares y fuentes de trabajo. En paralelo a esta movilización, se dio también la de la sociedad, que en muchos casos resultó más oportuna, dinámica y eficaz. El presidente De la Madrid afirmaba que el gobierno de la República y los gobiernos de los estados habían reaccionado al máximo de sus esfuerzos y capacidades. Infortunadamente, (sic) dijo, "tengo que reconocer, la tragedia es de tal magnitud, que nos ha rebasado en muchos casos. No podemos hacer lo que quisiéramos, con la rapidez que también deseamos (sic), sobre todo para rescatar vidas".[439] Los voceros del gobierno señalaron que a pesar "de la respuesta gubernamental en los momentos iniciales y dada la magnitud de los daños, a mucha gente le pareció insuficiente la acción gubernamental. Esta reiterada crítica se convirtió en una pesada carga para los servidores públicos".[440] La crítica se centró no sólo en el sentido de que el gobierno se había visto rebasado por la emergencia, sino también por su falta de previsión, puesto que hasta esos momentos no existían estrategias para resolver contingencias como las que se estaban enfrentando. El gobierno se defendió con el argumento, de que justamente la catástrofe se define por su imprevisibilidad.

Finalmente, se pone en marcha un programa para sacar de la ciudad de México oficinas gubernamentales. Este programa lo presentó el titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto el 29 de septiembre, quien propuso al presidente cuales serían las dependencias que se reubicarían en el interior de la

[439] **Ibid.,** p. 507.

[440] **Ibid.,** p. 532.

República: Caminos y Puentes Federales de Ingreso, el Instituto de Estadística, Geografía e Informática y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. De igual manera, el titular de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, informó que el 15% de las paraestatales saldrían del Distrito Federal, lo mismo que el de la Agricultura y Recursos Hidráulicos, quien declaró que se irían a provincia 13 entidades paraestatales de su sector.[441] Efectivamente la emergencia obliga al gobierno intensificar acciones para hacer frente al momento de emergencia, aparecen unidades nuevas a las que se les responsabilizó de proponer soluciones pra enfrentar la dificultad del momento. Sin embargo se acabó acudiendo a viejos expedientes. La siempre pospuesta descentralización, que terminó siendo una reubicación de oficinas, lo que provocó que la toma de decisiones quedara en el centro, con lo que la operación de las unidades reubicadas resultó aún más complicada y burocrática.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

La reconstrucción, por ejemplo habitacional, a base de crédito resultó muy difícil de operar debido a la situación por la que atravesaban los potenciales beneficiarios. No podían satisfacer los requisitos formales que se les exigía, muchos habían perdido también su fuente de trabajo, lo que de entrada les impedía ser sujetos de crédito y la urgencia no permitía que se satisficieran los tiempos requeridos para la aprobación de los mismos. La desesperación que provocó la urgencia y al paso de los días la respuesta eficaz y comprometida de la sociedad, obligó al gobierno a una especie de hiper activismo que se tradujo en la aparición de

[441] **Ibid.,** pp. 528-529.

varias unidades administrativas que en los hechos debían responsabilizarse de lo mismo. Esto provocó duplicidades y graves problemas de coordinación que se reflejaron en las críticas que fueron incidiendo desde el hecho de que el gobierno había sido rebasado, hasta llegarse a señalar problemas de corrupción en el manejo de los apoyos, particularmente los de carácter internacional.

La crisis y el desmantelamiento de programas sociales

Cuando la crisis económica se agudiza, se antojaba más necesaria una política social de largo alcance. Sin embargo debido a que en México, al igual que en otros países, la política social está ligada a los resultados de la política económica, casi determinada por ellos, el gobierno Delamadridista, toma la decisión de disolver aquellos programas o comisiones que incidían en materia de política social creados en gobiernos anteriores al amparo de la necesidad de racionalizar el gasto público y de acabar con la inercia burocrática de la adición de oficinas y puestos en la administración pública. De igual manera, regresar recursos y responsabilidades a las dependencias que habían tenido competencia en esas áreas o forzar a que los gobiernos locales asumieran un mayor grado de compromiso. En abril de 1983, incluso se toma la decisión de desaparecer COPLAMAR, y se transfirieron algunas de las responsabilidades bajo su coordinación a las áreas de la administración pública tradicionalmente responsabilizadas de ellas. La desaparición de la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, señaló el Comunicado expedido por la Presidencia "tiene el propósito de vincular los programas que realizaba este organismo con los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo. Los fines perseguidos con la modificación,

también lo son de evitar duplicidades y lograr una mayor optimización de los recursos."[442] El comunicado difundido por la Presidencia de la que dependía el COPLAMAR, señaló que a las zonas marginadas se les debía considerar como un rubro (sic) de prioridad nacional, por lo que se estaban destinando 31,000 millones de pesos en inversión. No se anulaban las funciones que el gobierno venía desempeñando en apoyo de los que menos tenían, sino que se modificaba la estructura administrativa para controlar los programas. La inversión que el gobierno Delamadridista realizaría durante el año de 1983 se canalizaría a programas de caminos rurales, agua potable, mejoramiento de la vivienda campesina, empleo rural, electrificación rural, abasto y prestación de servicios médicos. Las dependencias del poder ejecutivo que participarían directamente en esos programas serían la secretarías de Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Reforma Agraria, así como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, la Comisión Federal de Electricidad y el Instituto Mexicano del Seguro Social.[443]

Por lo que toca a las medidas orientadas al abatimiento del gasto corriente, se dispone que "las dependencias de la administración pública redujeran sus erogaciones en los capítulos de gasto corriente directo en un 4% de las asignaciones presupuestales autorizadas".[444] En reunión del gabinete económico celebrada el 6 de

[442] Eduardo Arvizu, **El Universal**, 20 de abril de 1983.

[443] **Ibid.**

[444] **Ibid.,** p. 153.

febrero de 1985, se acuerdan una serie de medidas encaminadas a reducir el gasto público, que se sintetizan en las acciones siguientes: recortar el gasto corriente y de inversión y cancelar y congelar plazas vacantes. En un comunicado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación dirigido a dependencias del sector público, se indica que a partir de esa fecha, quedaban congeladas las vacantes de las plazas de confianza existentes y que, al mismo tiempo, se congelaban, durante el ejercicio presupuestal de 1985 las vacantes de plazas de base. Sin embargo, la medida incluye algunas excepciones, como las plazas para los maestros que demandaban las nuevas escuelas, los médicos, las enfermeras y las afanadoras para los nuevos hospitales y, por último, los policías, soldados y marinos necesarios para fortalecer la seguridad pública del país.[445]

BIBLIOTECA VIRTUAL

Adicionalmente a esto, se inicia un proceso cada vez más intensivo de desincorporación de empresas y organismos paraestatales; para esos momentos la venta, transferencia o fusión de cerca de 230 paraestatales de las llamadas no estratégicas,[446] tenía como propósito asignar en forma más eficiente los escasos recursos públicos, reduciendo la obesidad del sector público y concentrando esfuerzos en las áreas prioritarias.[447] Se incluyen también medidas tendientes a mejorar la administración y recaudación tributarias, revisar los montos de participación de las entidades federativas e impuestos federales, limitar la sobre protección comercial existente en algunos sectores económicos y elaborar un

[445] **Ibid.,** pp. 153-154.

[446] Hasta ese año el total de las empresas paraestatales existentes ascendía a 1150 como quedó apuntado.

[447] **Ibid.,** p. 153.

programa de fomento a las exportaciones.

Desde marzo de 1984, se había tomado la decisión de crear el procedimiento para descentralizar gradualmente a los estados los servicios de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del IMSS-COPLAMAR, como quedó señalado párrafos arriba para la población abierta por medio de los Servicios Coordinados de Salud Pública, organismo estatal presidido por los gobernadores. "Para ello, se firman durante ese año los acuerdos de coordinación entre la Secretaría de Salubridad y Asistencia y todas las entidades, incluido el Distrito Federal.[448] Posteriormente, en septiembre de ese mismo año, entra en vigor un acuerdo del titular de dicha secretaría para transferir facultades operativas y administrativas a los Servicios Coordinados. En el documento se especificaron cuáles serían esas facultades y se mencionaron los siete estados en los que se iniciaría este proceso. En el mediano plazo, se esperaba poder hacerlo extensivo a la totalidad de los estados integrando los servicios de la secretaría, los prestados por el IMSS-COPLAMAR, los que existían en cada estado y los del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).[449]

Entre 1983 y 1984 se pone en operación el Programa Nacional de Alimentos, (PRONAL) que en los hechos y con una cobertura menor sustituía al Sistema

[448] Alejandra Lajous, **Las razones y las obras,** "Crónica del sexenio: 1982-1988", cuarto año, México, Presidencia de la República-FCE, 1988, p. 50.

[449] En la entrevista a Ricardo García Sainz, señaló que este proceso sólo se continuó en siete estados más, puesto que los resultados obtenidos habían sido bastante negativos. El proceso descentralizador de los servicios de salud se detuvo y no se retornó sino hasta la llegada del nuevo gobierno encabezado por Ernesto Zedillo.

Alimentario Mexicano, creado el sexenio anterior. Se instala una comisión responsable de su ejecución; en los estados se constituyeron las comisiones estatales de alimentación, encabezadas por los gobernadores. Este programa se trabaja bajo los auspicios institucionales del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia, mejor conocido como DIF. El DIF-PRONAL perseguía como objetivo procurar la alimentación y nutrición que permitieran el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades del mexicano. Se proponía, como si se tratara de un propósito recién incluido en los planes, atender los problemas relacionados con la producción agrícola y pesquera de alimentos básicos, así como aquellos relacionados con su transformación industrial, distribución y comercialización. Finalmente, buscaba influir en el consumo de estos productos y, por ende, en la nutrición de la población. Una de las principales actividades del ese programa fue la distribución de desayunos a niños en edad escolar pertenecientes a familias de escasos recursos, tarea de la que el DIF se había responsabilizado en otros gobiernos.

Sin embargo, a partir de 1987 debido a la seria crisis por la que atravesaba el país, la asistencia alimentaria es objeto de una profunda revisión y se buscaron sustitutos para las raciones alimentarias que se habían estado ofreciendo. El PRONAL debía apegarse a las condiciones de cada región, y a las necesidades específicas de la población beneficiaria.[450] Más tarde, "... fue anunciado con fanfarrias. El gobierno señalaba que en su estrategia, los programas y proyectos

[450] M. Grindlee, **op. cit.,** p.

impulsados resolverían condiciones más estructurales del subdesarrollo en la áreas rurales".[451] Dos años después, hace su aparición el Programa Nacional Integral de Desarrollo Rural (PRONADI) el que enfatiza la necesidad de otorgar importancia al desarrollo rural. Merilee Grindle señala que de hecho, ninguna de las dos estrategias: ni la estructural, ni la ad hoc, se pusieron en práctica. Y que los documentos dan testimonio de las divergencias en los puntos de vista de las burocracias involucradas; la preocupación esencial en el PRONAL eran los campesinos agricultores y la producción de básicos y el PRONADI enfatizaba el potencial de la agricultura comercial. Una razón de peso para entender porqué fueron divergentes esos puntos de vista y porqué ambas propuestas se diluyeron y olvidaron, es la de que

> "el presidente no estaba efectivamente comprometido con los problemas de ese sector. Bajo esas condiciones, ninguna de las dependencias que debía participar en esos programas, estuvo dispuesta a correr el riesgo de empujar un proyecto del que se hubiera obtenido muy poca recompensa en términos tanto personales como institucionales".[452]

En el DIF se desarrollan otros programas de alcance nacional que tampoco tuvieron mayor impacto: el Alimentario de Ayuda al Gasto familiar (PROGAF), el de Asistencia Social Alimentaria a Familias (PASAF) y el Especial para Niños (PROENI). El PAGAF se opera por medio de algunos centros de asistencia del DIF y varias escuelas primarias en los estados; el PASAF iba dirigido a la población rural y urbana de las zonas marginadas de la República. Bajo ese mismo amparo

[451] M. Grindle, **ibid.,** p. 150.

[452] **Ibid.,** p. 150.

institucional se pusieron en marcha otros programas que incidieron en aspectos, tales como la educación preescolar, asesoría jurídica, desarrollo comunitario y uno de formación de personal para dar servicios de carácter social.[453] En la misma lógica de este gobierno, se aplica un programa especial de protección al empleo, y en 1984 se ponen a funcionar los regionales de empleo, además de otros tres en zonas en donde el problema se consideró más urgente: Yucatán, la mixteca en Oaxaca y la cuenca de Coatzacoalcos en Veracruz.[454]

La participación de los gobiernos locales implicó el que se les empezaran a responsabilizar directamente de algunos servicios; en este sexenio se inició el proceso por los de salud. La imposibilidad de hacer frente a los compromisos en política social fueron obligando al gobierno a desprenderse de la idea de que era el único actor que podía hacerlo, si bien ese carácter de exclusividad le permitió tener dividendos en términos políticos. En este sexenio se empieza a hacer partícipe de esas responsabilidades a los gobiernos locales, después lo hará con la sociedad, decisión que se evidencia aún más con la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad.

El balance: ausencia de programas de emergencia, perseverancia de la pobreza

[453] Alejandra Lajous, **Las razones y las obras**, "Crónica de un sexenio:1982-1988", sexto año, México, Presidencia de la República-FCE, 1988, pp. 511-513.

[454] **Ibid.,** p. 31.

Durante el gobierno de Miguel De la Madrid la política social se puede decir forma parte de un marco de actuación más amplio, en el que las preocupaciones centrales tuvieron que ver con la reorientación del producto interno, las metas ocupacionales y con los intentos de reordenación territorial de la actividad económica. Las escasas decisiones que se tomaron para aliviar los problemas sociales más apremiantes estuvieron supeditadas a las acciones de ajuste en materia económica. El presidente lo reconoció al señalar que: "el principio de realismo económico, base de la estrategia de desarrollo social, significa estar conscientes de la magnitud de las demandas sociales frente a la escasez de los recursos de que se disponen".[455]

La estrategia está orientada por tres objetivos: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, defender la actividad económica y el empleo, además de actuar de manera simultánea, en los graves problemas estructurales del desarrollo mexicano. El presidente lo enfatizó al señalar que la estrategia que había propuesto se concretó en un programa de corto plazo contra la inflación, la insuficiencia de divisas, la inestabilidad cambiaria y los riesgos de recesión y desempleo. Todo ello en espera de poder superarla con una estrategia de desarrollo más eficaz con la que se avanzara hacia una sociedad más igualitaria.[456]

La crisis impide el que se pudieran canalizar recursos para programas sociales

[455] Miguel De la Madrid, **El Nacionalismo Mexicano**, México, Ed. Diana, 1988, p. 82.

[456] **Ibid.,** p. 83.

diseñados para solucionar necesidades básicas. La prestación de los servicios en el área social y la procuración de bienes, así como la satisfacción de los mínimos de bienestar fueron responsabilidad de las instituciones de la administración central que tradicionalmente se ocuparon de ello. Miguel De la Madrid lo aclaró cuando dijo:

> "a pesar de la crisis, hemos dado énfasis a los programas de desarrollo social. Baste para señalar como testimonios de ello, la revolución educativa, la coordinación, descentralización y modernización del sector salud, los ambiciosos programas de vivienda, las nuevas políticas ecológicas y de desarrollo urbano y los avances en el reparto y la regularización de la tenencia de la tierra".[457]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Se concentran los esfuerzos en intentar un equilibrio entre el empleo y la distribución del ingreso. El empleo se constituyó en propósito y consecuencia del Plan Global de Desarrollo y de los planes y programas sectoriales.[458] Se le entiende como un vínculo privilegiado entre lo económico y lo social y, por lo tanto, un medio para redistribuir el ingreso y tener acceso a prestaciones de carácter social.[459] La política de distribución del ingreso se apoya de manera fundamental en la generación de empleos.[460] La estrategia de este gobierno para la instrumentación de la política social estriba en hacer esfuerzos para recuperar la economía al tiempo que se mantenían los servicios básicos para la población de menores ingresos. Esto significaba enfrentar el problema de las necesidades esenciales en dos direcciones: por una lado, la generación de empleos y el crecimiento del producto interno bruto,

[457] **Ibid.,** p. 356.

[458] Antología de la Planeación en México: 1917-1985, México, SPP-FCE, 1985. p. 187.

[459] **Ibid.,** p. 188.

[460] **Ibid.,** p. 188.

y por el otro, la provisión de mínimos de bienestar en alimentación, educación, salud y vivienda con prioridades regionales bien definidas.

No se trabaja para el corto plazo, sino que se apuesta a que se harían esfuerzos redistributivos con base en el empleo. Esto no se traduciría en beneficios mediatos, sino que se extenderían a las generaciones siguientes. "La divisa en política social es hacer más con menos y mitigar el deterioro en el nivel de vida de la población ocasionado por la crisis".[461] La necesidad de hacer frente a la crisis obliga a mantener los servicios mínimos para enfrentar carencias sociales, pero no para ampliarlos o mejorarlos, así se reconoció al señalarse, "que el gobierno respaldaba a las clases populares con el combate a la inflación y la protección del consumo, consciente de que debía seguir haciendo su mejor esfuerzo para elevar la eficiencia y cobertura de los programas de desarrollo social, que han sido en gran parte compensatorios de los ajustes de los niveles de vida ocasionados por el deterioro de los salarios". El propio presidente añadía "soy el primero en reconocer que los esfuerzos han sido insuficientes".[462]

En el cuarto informe de gobierno el presidente vuelve a insistir que en materia de política social, los esfuerzos más importantes se habían dirigido a evitar la caída del nivel de ocupación. Sin embargo, en el Informe de Ejecución de 1986 del Plan Global de Desarrollo se reconocía, "que en las actuales circunstancia de crisis

[461] **Ibid.,** p. 356.

[462] **Ibid.,** p. 357.

económica que el país enfrentaba aunada a la incorporación masiva de jóvenes al mercado de trabajo, había impedido obtener crecimientos satisfactorios en la generación de empleos.[463] De igual manera, se aceptaba que la crisis había tenido un pacto social desfavorable al restringir las posibilidades de mejoramiento de los niveles de bienestar de la población,

A diferencia de los dos gobiernos anteriores, la crisis y las pautas de la recuperación económica establecidas por el gobierno, le impidieron hacer, aunque fuera de manera retórica, una oferta política que incluyera un programa específicamente diseñado para enfrentar las necesidades más urgentes. Y los programas que con estas características se habían puesto en marcha también en los dos gobiernos anteriores, el de De la Madrid los desaparece y los recursos regresan a formar parte de los presupuestos de las dependencias centrales. No aparece, sin embargo, ninguna alusión explícita al buen funcionamiento de los órganos regulares de la administración pública ni a sus positivos resultados. Esto permite suponer, entonces, que el gobierno Delamadridista no canalizó recursos a programas que tuvieron un propósito concreto o que intentaron resolver carencias en sectores específicos de la sociedad, pero tampoco a reformar y modernizar las Secretarías encargadas de las áreas sociales.

Por ello, rastrear decisiones que de manera directa se tradujeran en acciones encaminadas a recortar la brecha entre ricos y pobres no permitió encontrar programas como los puestos en marcha en los dos gobiernos anteriores, que como

[463] Miguel De la Madrid, **El cuarto tramo**, México, agosto 1987, p. 115.

señalamos estuvieron todavía cobijados por el discurso revolucionario de buscar soluciones de orden social de cobertura amplia y del inaugurado en el sexenio siguiente cuya propuesta racionalizadora había heredado justa ente del sexenio de Miguel De la Madrid. Su interés estuvo puesto en mejorar índices del comportamiento de la economía, como lo dictaba la ortodoxia de los organismos financieros internacionales. Sólo la emergencia resultado de los sismos de 1985 lo obligaron a modificar esa posición política.

Después de 1985, en los informes de gobierno y en los de ejecución, la parte correspondiente a acciones de carácter social, se dedicaron a enumerar aquellas que tuvieron que llevarse a cabo después de los terremotos, como queda expresado en el cuerpo de este capítulo, aduciendo cómo la emergencia producida por los sismos obligaron a canalizar recursos y a crear organismos a los que se les responsabilizó de diversas tareas relacionadas con la reconstrucción. En este gobierno la política social no tiene cabida dentro de la estrategia del diseño de decisiones operadas a través de programas que intentaran resolver problemas sectoriales o referidos a sectores específicos de la sociedad. Tampoco existieron las condiciones para que formara parte prioritaria, como debió haberlo hecho, de los cambios más estructurales y de largo plazo. Si la propuesta gubernamental de la recuperación de niveles de empleo hubiera dado resultados, se podría pensar que, ese aspecto hubiera influido de manera importante en la recuperación de niveles de bienestar, efectivamente en el largo plazo.

CAPÍTULO VI

LA POLÍTICA SOCIAL COMO DÁDIVA DEL PRESIDENTE

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari

En la década de los ochenta, México sufre una crisis económica extremadamente grave. Entre 1982 y 1988, la mayor parte de la actividad económica se estanca. La producción total tiene un crecimiento casi nulo durante esos años, mientras que el ingreso per cápita real y los salarios disminuyen en cerca del 50%. Esta situación se debió, en gran medida, a un severo desequilibrio macroeconómico reflejado, por ejemplo, en un déficit fiscal del 17% del PIB en 1992. Las causas de la recesión fueron diversas: una baja de cerca de 40% en los términos de intercambio del país, principalmente debida a la baja en los precios del petróleo y que entrañó una pérdida de ingresos acumulada de unos 40,000 millones de dólares; una reducción en el financiamiento proveniente del incremento sin precedente de las tasas de interés tanto internas como externas, y una grave fuga de divisas. Mientras que el país recibía recursos reales del exterior por alrededor de 51% del PIB en promedio durante el decenio de 1970, entre 1983 y 1988 la economía mexicana transfiere al exterior el equivalente a 6% del PIB cada año. El resultado fue un clima de incertidumbre que inhibió las inversiones y que ejerció una enorme presión en los mercados financieros nacionales.[464]

[464] Presidencia de la República, **Agenda de México**, julio 1992, p. 75.

Por ello, desde su campaña electoral, Carlos Salinas De Gortari establece uno de sus compromisos fúndamentales: buscar cómo resolver algunos problemas sociales. Reconocer la importancia de COPLAMAR en el medio rural fue una entrada en la materia.[465] Como preámbulo de lo que sería su estrategia, que tuvo un enfoque selectivo, señaló las dificultades que se encuentran para definir qué es el bienestar social, pues éste implica una suma de condiciones que deberían posibilitar el verdadero desarrollo. Insiste en que sería mejor distinguir las necesidades más urgentes, porque las circunstancias del momento exigían una jerarquización para ser resueltas. Justifica su postura alegando la escasez de recursos y propone que la estrategia de su política social, "no se fundara en una visión inmediatista, sino en algo más importante: la participación social."[466]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Esta idea la había desarrollado Salinas en sus trabajos académicos, donde señalaba que ante la magnitud de las demandas y problemas prácticos que planteaba la provisión de servicios a una población heterogénea y dispersa, especialmente en el campo, se debían crear programas de desarrollo que tuvieran como fundamentos la promoción de la participación y la organización de los propios beneficiarios.[467] De igual manera, había sugerido desde tiempo atrás, cuando fue Secretario de Programación y Presupuesto, la necesidad de tratar de forma diferente al gasto

[465] Carlos Salinas De Gortari, **Discursos de campaña**, "Salud y seguridad social", Tlaxcala, IEPES, 1988, pp. 35-36.

[466] **Ibid.,** p. 36.

[467] Carlos Salinas De Gortari, "Production and participation in rural areas, some political considerations" en Pedro Aspe y Paul Sigmund (eds.), **The political economy of income distribution**, Nueva York, Holmes & Meier Publisber, 1984, pp. 523-542.

social. La justificación que se daba para ese cambio era que el patrón de la asignación y operación de programas diseñados y puestos en marcha desde el centro, no necesariamente resultaban en acciones que las colectividades demandaban y esa excesiva centralización empezaba a plantear serios cuellos de botella.

De esa manera, desde la Secretaría de Programación y Presupuesto se llegó a descentralizar una proporción pequeña de la inversión pública para canalizarla a los estados a través de los programas de desarrollo regional, y comenzaron a operar en pequeña escala programas y proyectos de autogestión, como los que había planteado en sus trabajos académicos.[468] Sin embargo, Denise Dresser apunta que los antecedentes del programa social que impulsará desde el gobierno, se encuentran en la estructura organizativa que Carlos Salinas estableció en la Secretaría de Programación y Presupuesto; "bajo su liderazgo se establecieron estructuras programáticas y financieras para la asignación del presupuesto público, junto con las normas para gobernar el flujo de recursos desde los Pinos".[469]

Lo que resultaba indispensable era priorizar las necesidades, puesto que el

[468] Carlos Salinas De Gortari, **Producción y participación: política en el campo**, México, FCE, 1987.

[469] Denise Dresser, "PRONASOL: los dilemas de la gobernabilidad", **El Cotidiano**, Universidad Autónoma Metropolitana, julio-agosto, 1992, p. 55. Una idea que complementa la de que el propio Carlos Salinas echa marcha atrás en la idea de descentralizar recursos y servicios es la sugerida por Ricardo García Sainz en la entrevista sostenida con él, quién observaba que Salinas De Gortari cuando todavía era subsecretario en la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya no siguió impulsando la descentralización de los servicios de salud dado los magros resultados que se estaban obteniendo.

bienestar se veía limitado por los serios problemas económicos que el país enfrentaba, pero también porque los servicios no necesariamente se habían prestado donde más se necesitaba, además de los que se derivaban de su falta de calidad. La base del diseño de la política social estribaba en el reconocimiento del desacuerdo entre la demanda y los programas gubernamentales para satisfacerla; "una proporción muy grande del gasto social se destinaba a sectores vinculados corporativamente con el Estado; estos sectores demandantes, por otra parte, no eran los más necesitados".[470] El entonces candidato propuso darles un orden a las solicitudes de cada localidad, para sacar mayor provecho a los escasos recursos, y señalaba "... no se trata de pedir más sacrificios, sino de un esfuerzo proporcional; éste debe ser para dar más bienestar a los grupos mayoritarios. Cualquier esfuerzo debe tener ante todo un propósito de equidad, porque el verdadero desarrollo se funda en la justicia".[471]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Se dejaba atrás la idea de que sólo más gasto social se traduciría en mayores beneficios sociales. Para ello, señaló que sería fundamental la intervención de los municipios, situación que se facilitaba a partir de las reformas constitucionales introducidas en el gobierno anterior. Se debía impulsar una estrategia de desarrollo municipal basada en el reconocimiento de que la participación de los ayuntamientos resultaba indispensable para la gran transformación nacional que, a partir de una amplia movilización social, permitiría modificar favorablemente las causas de la

[470] Presidencia de la República, Coordinación de Comunicación Social, **Guías de Solidaridad**, "Los Comités de Solidaridad", México, 1993, p. 5.

[471] Carlos Salinas de Gortari, Discursos de campaña, "Bienestar social", **op. cit.,** pp. 286-287.

pobreza.[472]

Es evidente que Carlos Salinas estaba identificado con la política económica planteada a partir de los ajustes estructurales que se iniciaron en el gobierno de De la Madrid, lo que lo hacía a todas luces un candidato impopular. "El aspirante del PRI en 1988, estaba asociado por el público con la política económica del régimen. Por eso, pese a una transmisión del poder incruenta entre presidente y candidato, los temas de la campaña intentaron modificar y darle una articulación ideológica distinta a las tesis compartidas entre el gobierno de De la Madrid y el aspirante del partido oficial".[473] De ahí que en su campaña se buscara proyectar una imagen distinta y ampararse en una política social, que sería desde entonces un recurso para dar a esa imagen y a su candidatura, una fortaleza que no tenían.

Ya en la presidencia y una vez conseguida esta meta, seguirá sirviéndose de esa política como de un instrumento cada vez más personal. El programa diseñado con este propósito, el Programa Nacional de Solidaridad, conocido como PRONASOL, va a sufrir también una importante transformación a lo largo de sexenio, al pasar de tener un propósito específico -incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de una parte de la sociedad mexicana, la de los más pobres- a ser uno de los 'ejes' donde se sustentaría la gobernabilidad, "con ideología, organización, recursos, militantes y objetivos que van a extenderse mucho más allá

[472] Guías de Solidaridad, **op. cit.,** pp. 5-7.

[473] Armando González Torres, **op. cit.,** p. 103.

del alivio a la pobreza".[474]

La definición de la política social

Las tesis de campaña de Carlos Salinas insisten, en que si bien la economía era un medio para elevar el bienestar, lo principal era lograr una transformación social.

> "El bienestar no sólo es una cuestión material, es una cuestión de valores, principios, espiritual y de cultura. En la crisis tan aguda que vive el país, se ha puesto énfasis en el aspecto material del bienestar, pero no es posible, a pesar de lo difícil de los tiempos actuales, perder de vista el factor cultural y los valores. La gran tarea, la gran reforma moral, la gran reforma política, es lograr un Estado adulto".[475]

Sin que se pueda saber a ciencia cierta qué quiso decir el candidato con estado adulto, el proyecto político se diseña a partir de una propuesta de agenda económica basada en el programa de ajuste macroeconómico iniciado por De la Madrid, y en la búsqueda de fórmulas para eliminar el sobre endeudamiento público externo y atraer capital para financiar el desarrollo. Esta agenda se constituía en la columna vertebral de lo que el gobierno encabezado por Salinas De Gortari identificó como la Reforma del Estado, y que ya en la presidencia, le sirve como eje de todas las acciones emprendidas durante por lo menos cinco de los seis años que dura su mandato. Esta reforma significa, de acuerdo con el discurso oficial, el paso de un Estado propietario a uno solidario (que tampoco se sabe con certeza qué se

[474] Denise Dresser, **op. cit.,** p. 55.

[475] Carlos Salinas De Gortari, Discursos de Campaña, "Bienestar Social", **op. cit.,** p. 286-287.

quiso decir con ello). Aunque parte importante de la estrategia económica se sustenta en las decisiones que se concretaron en la privatización de empresas y organismos del sector paraestatal y en la desregulación, así como en un patrón mucho más activo de inserción en los mercados internacionales.

Estos cambios van acompañados por decisiones que a su vez también modificaban tanto la formulación ideológica que había alimentado el quehacer gubernamental de los gobiernos anteriores, como la orientación de sus políticas. En su primer Informe de Gobierno, el presidente Salinas dijo:

> "Frente a las nuevas circunstancias internas y externas, la mayoría de las reformas de nuestra Revolución han agotado sus efectos y ya no son garantía del nuevo desarrollo que exige el país. La tesis que asocia estatismo con progreso surgió en el mundo ante el fracaso del ultraindividualismo de los años veinte, por la autorregulación fallida del mercado y la gran depresión que le siguió. Fue una justa bandera. Pero hoy sólo defiende los privilegios de viejas capas aferradas al status quo. Desincorporar empresas no es renunciar a regular y conducir el desarrollo nacional, porque no es condición única de la rectoría del Estado la propiedad de las empresas, sino fundamentalmente el ejercicio de la autoridad en beneficio del pueblo; el punto central en la reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo".[476]

Enrique Gonzales Tiburcio señala que la propuesta modernizadora de Salinas ponía en entredicho el modelo anterior de desarrollo centrado en el mercado interno, que implicó una fuerte dependencia de los actores sociales respecto del Estado

[476] Carlos Salinas de Gortari, **Primer Informe de Gobierno**, 1989.

subordinándose las reacciones del mercado y las expresiones de la sociedad. Bajo estos supuestos la legitimidad del Estado estaba directamente relacionada con su capacidad para ofrecer mejores posibilidades tanto económicas como sociales. Esta situación llegó a su límite cuando se optó por basar la legitimidad y el apoyo estatal en un intercambio de lealtades por derechos sociales, la realización de obra pública la prestación de servicios sociales (alimentación, salud, educación, vivienda) financiados con recursos del erario público. La capacidad gubernamental de ofrecer bienes y servicios a los demandantes se convirtió en un recurso para obtener consenso político.[477]

La crítica a lo que los promotores de la propuesta modernizadora del gobierno llamaron la gestión directa de las políticas, es porque resultó de acuerdo con esta misma visión, en un anquilosamiento burocrático de muchas iniciativas y programas y porque dejó de lado la posibilidad de cooperación entre los ciudadanos y el gobierno, incluyendo la eventual autogestión de los servicios públicos. La política social estuvo caracterizada en el involucramiento de la ciudadanía sólo en el consumo de los servicios.[478]

Plantearse de manera simultánea un riguroso saneamiento de la economía y de cara a los procesos acelerados de transformación a nivel internacional, sin que se pudiera continuar situando a la política social en una muy baja prioridad, implicó

[477] Enrique Gonzáles Tiburcio, **"Seis tesis sobre PRONASOL"**, México. Instituto Nacional de Solidaridad, 1993, pp. 7-8.

[478] **Ibid.,** p. 8.

para el gobierno de Salinas desechar esquemas de política de bienestar ya ensayados por los gobiernos que lo habían antecedido, y tomar decisiones para conciliar las políticas de ajuste y el gasto social, que en la propuesta del modelo llamado neoliberal aparecían como irreconciliables.[479] Pero -además- necesitaba ganar la legitimidad que el voto le había regateado a partir del establecimiento de alianzas con grupos y sectores distintos a los que también se había acudido tradicionalmente en la búsqueda de consensos a cambio de apoyos.[480]

En lugar de trabajar en hacer más eficiente la cobertura de las llamadas políticas sociales que consideró casi irredimibles por estar sujetas a controles centrales y burocráticos y de apropiación clientelar, promovió esquemas en los que la participación social se fortaleciera y en donde el gasto social pudiera destinarse de manera selectiva para que sirviera a la atención de las necesidades más apremiantes. Sin embargo, tanto por lo que respecta al nuevo patrón de asignación del gasto, como por los mecanismos burocráticos y procedimientos administrativos que se pusieron en marcha, la política social, el PRONASOL, terminó significando el mejor ejemplo de decisión centralizada, burocrática y de control político aunque sustentada en nuevas alianzas que ni siquiera tuvieron suficiente tiempo para consolidarse. Pero estas reformulaciones tanto en materia económica como social,

[479] Tomado de José Carreño Carlón, **El Programa Nacional de Solidaridad**, México, FCE, 1994, p. 12.

[480] La elección presidencial de julio de 1988 estuvo plagada de irregularidades, al punto de que ha quedado en la opinión pública la sospecha de que la elección la perdió Carlos Salinas frente a su más fuerte oponente, el candidato de la coalición de la izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas, que participó como candidato del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. Esta sospecha nunca pudo ser despejada porque se impidió que se abrieran los paquetes electorales que contenían las actas para que se pudiera volver a hacer el conteo de los votos.

permitieron al nuevo gobierno y a la nueva élite que con él llegaba, resolver varios problemas.

Por una parte, alejarse del modelo de crecimiento y de las alianzas sociales de los gobiernos de Echeverría y López Portillo en franco descrédito.[481] Así como del hecho de que la crisis había ido obligando a subordinar la política social a los imperativos de la recuperación económica, hasta llegar el gobierno de De la Madrid, (ver capítulo V) en donde se le situó en uno de los perfiles más bajos de los gobiernos posteriores a la Revolución.

Por la otra, aceptar la tesis de los países industrializados que marcaron el declive del Estado Benefactor en por los menos dos sentidos; uno,

> "la reformulación de los antiguos pactos que esbozaba la élite emergente, aderezada con su sello que culminaba en el mismo razonamiento que se hacía en esos países: la provisión entendida como derecho universal no sólo atentaba contra la estabilidad fiscal del Estado, sino que distorsionaba los beneficios de las políticas y tampoco garantizaba apoyos políticos al sistema, sino que incluso podía acarrear consecuencias perversas como el socavamiento de la responsabilidad individual y el desgaste de las redes sociales naturales de cooperación y solidaridad. Por ello, revisar los esquemas de la oferta sociouniversal, no sólo permitiría la incidencia en la salud de la economía, sino que sustituyéndola con programas no institucionales, selectivos, se podía descargar al Estado de demandas, generarle apoyos políticos y

[481] El estilo de hacer política de estos gobiernos enfrentados a crecientes necesidades sociales, condujo a la presencia permanente de un enorme gasto y a un abultado aparato público, lo cual propiciaba un descuido en la dimensión de los costos de la gestión pública. La crisis del Estado fue sólo un desenlace de ese estilo de intervención pública. José Carreño Carlón, **Una visión de la Modernización**, México, FCE. 1994, p. 20.

> conducirlo a una asignación más eficiente de los recursos escasos".[482]

Y, dos, la élite podía diseñar su proyecto político compartiendo el criterio que establecieron los organismos y agencias internacionales para dar respuesta al efecto pauperizador que propició la crisis de los años ochenta en casi todos los países, pero particularmente en los menos desarrollados, y defender el efecto regresivo de las primeras fases de los programas de ajuste al enfocar los programas sociales hacia la pobreza extrema.[483]

Las fórmulas para combatir la pobreza que organismos internacionales como el Banco Mundial sugirieron e impulsaron, fueron simultáneamente las políticas de ajuste y programas que respondían a características tales como la descentralización del gasto, la participación popular y sobre todo la selectividad de los beneficiarios. Esto significa que el PRONASOL no fue de cuño mexicano, ni del presidente Salinas; incluso ya se habían puesto en marcha programas similares en otros países latinoamericanos.[484] De hecho está analizada la coincidencia de la propuesta metodológica del programa con las que hicieron los gobiernos nacional-populares o populistas caracterizados dentro del esquema analítico conocido como matriz

[482] Armando González Torres, **op. cit.,** p. 124.

[483] Aunque existe una aceptación convencional por parte de los investigadores de que la pobreza extrema se define a partir del ingreso que se necesita para comprar una canasta básica de bienes y servicios que satisfagan las necesidades básicas, (como quedó apuntado párrafos arriba) no hay un consenso teórico-metodológico para calcular esos ingresos, ni para saber cómo se integra esa canasta, a partir de lo cual se define la línea de la pobreza. De ahí que existan cifras diferentes y hasta contradictorias. Véase, Santiago Levy, "La pobreza extrema en México: una propuesta de política", **Estudios Económicos**, vol. 6, núm 1, enero-junio de 1991, p. 50.

[484] Para el análisis de algunos programas similares al Pronasol véase el trabajo de Dirk Kruijt y Carlos Alba, «Programas de intervención masiva contra la pobreza en América Latina", 1988, (mimeo).

estado-céntrica.[485]

Identificar a la pobreza extrema no quería decir suprimirla, por ello también esos organismos internacionales insistieron en habilitar a los pobres como gestores de sus propias necesidades; para lograrlo los dos instrumentos que recomendaron fueron el fomento de la participación de los beneficiarios en las diversas fases de los programas sociales, y la descentralización tanto del gasto, como de los servicios. De ahí que, la incidencia que el PRONASOL haya podido tener en la erradicación de la pobreza supone en buena medida un problema de carácter técnico. En los esfuerzos hechos en el pasado en programas que intentaron resolver carencias sociales, una de las fallas más evidentes que se les señalaron estuvo relacionada con la falta de un sistema de información sobre el mapa de la pobreza.

Respecto al PRONASOL sus evaluaciones evidenciaron que los graves problemas en su instrumentación tuvieron que ver, primero, con los procedimientos para autorizar los recursos presupuestales; segundo, con los errores en la distribución del gasto y con la determinación del acierto de la inversión que implicaba un problema teórico fundamental: la definición conceptual de pobreza y los indicadores utilizados para medirla[486] con los problemas derivados de una crisis de legitimidad del régimen, claramente puesta de manifiesto en las elecciones de

[485] Julian F. Bertranou, "Programa Nacional de Solidaridad: ¿un nuevo o viejo modelo de política pública?, **Revista Mexicana de Sociología**, UNAM, vol. 3, 1993, p.231.

[486] Tomado de Sofía Jaso y Muricio Merino, **"Solidaridad: los matices de una política pública"**, documento preparado para el Comité Técnico de Evaluación de Programa Nacional de Solidaridad, México, diciembre de 1994, (mimeo), p. 14.

1988 cuando el reclamo más insistente de la oposición cardenista al partido oficial fue el alejamiento del gobierno de los compromisos sociales de la Revolución. Esas elecciones pusieron en evidencia que muchos mexicanos habían encontrado en el voto el recurso para desaprobar las consecuencias que esa situación tuvo sobre la economía doméstica y la contracción de la oferta social del Estado.

El PRONASOL equivalente a la política social

El gobierno de Carlos Salinas De Gortari inicia su gestión en medio de una crisis, resultado tanto de la inercia del modelo de desarrollo anterior, como de los efectos iniciales de las políticas de ajuste, así como de los impactos del entorno internacional, que produjeron un comportamiento errático de la economía y tuvieron un alto costo social. La elevada deuda social ponía, a su vez, en evidencia el desgaste que había sufrido tanto el modelo económico, como la ampliación e importancia que empezaba a adquirir la oposición. El gobierno no quería ni podía ya cubrirse con el paraguas legitimador del discurso revolucionario. Buscaría

> "remodelar su coalición de apoyos y establecer lazos con nuevos aliados. Esta nueva coalición excluiría a los viejos miembros, empleados del sector público, ejidatarios, la clase obrera tradicional, empresarios protegidos por la égida estatal que producían para el mercado doméstico... En el viraje de la sustitución de importaciones a la economía de mercado, la élite estatal se enfrentaba a viejas coaliciones establecidas y sus potenciales aliados (aquellos grupos que se beneficiarían de las nuevas reformas), aún no estaban plenamente consolidados".[487]

[487] Denise Dresser, **op. cit.,** p. 50 y 54.

Las restricciones económicas obligan al gobierno a definir el gasto social a partir de nuevos criterios que permitieran construir canales alternativos para procesar las demandas sociales, sobre todo para que la responsabilidad del Estado o fuera ya exclusiva en la provisión del bienestar. La participación se convertía, pues, en un recurso deseable para modular las políticas sociales y la descentralización debía extenderse no sólo a los estados sino incluso a los municipios, para lograr las adaptaciones de la oferta social a las necesidades de los que serían en última instancia los beneficiarios.

La política social en el sexenio salinista se diseña a partir de un diagnóstico que arrojaba datos de los rezagos acumulados y agravados por la crisis. Para 1988, 40 millones de mexicanos vivían en condiciones de pobreza y 17 millones de ese conjunto, en una situación de pobreza extrema. Existía un déficit de 70,000 escuelas y para las 14.000 que existían, no había ninguna disposición destinada a su mantenimiento. Faltaban 6 millones de viviendas, 34 millones de mexicanos no tenían atención médica, 15 que vivían en las ciudades no contaban con luz eléctrica, 20 no tenían agua potable, 35 vivían en comunidades sin drenaje, además de un sinnúmero de problemas derivados de la falta de títulos de propiedad. Los 428 municipios habitados por comunidades indígenas, con 10 millones de mexicanos de diferentes etnias, no disponían prácticamente de ningún servicio y carecían de cualquier tipo de atención médica.[488]

[488] Agenda de México, **op. cit.,** p. 65.

Este diagnóstico ilustra el rezago acumulado en términos de la satisfacción de necesidades básicas. Cuando se presenta el PRONASOL se acepta abiertamente ese rezago, lo que indica que el gobierno parecía dispuesto a asumir un verdadero compromiso al atacar de frente los problemas más graves del país, resultado de la desigualdad y la pobreza; de ahí que de manera enfática se asumiera también que se trabajaría con cualquier organización social y con las autoridades constituidas, sin importar el partido político al que pertenecieran.

De esta manera, Salinas en su primera aparición como Presidente de la República inaugura el Programa Nacional de Solidaridad, que acabó siendo la política social de su sexenio. En su génesis aparecen los rasgos de la política social en el nivel internacional y los que el propio presidente había acuñado en sus trabajos académicos. A este programa se le señalan como objetivos procurar mínimos de bienestar social y promover un desarrollo regional equilibrado, a partir de cuatro principios: respeto a la voluntad comunitaria, participación social, corresponsabilidad en las tareas y transparencia en el manejo de recursos. Esos objetivos se alcanzarían fortaleciendo la coordinación entre los niveles de gobierno y los diversos grupos sociales. Los estratos a los que se dirigiría su atención serían los pueblos indígenas, los marginados rurales y los grupos populares urbanos. Abarcaría las áreas de salud, educación, alimentación, vivienda, provisión de servicios, preservación de recursos naturales y procuración de justicia.

La estructura administrativa del Programa

El 6 de diciembre de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo que crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano responsable de la definición de las políticas que se emprenderían en el ámbito de la administración pública referidas a bienestar y desarrollo regional. La Comisión la encabeza el presidente y participan en ella los titulares de algunas de las secretarias.[489] De la composición de la Comisión se desprende, por un lado, que el presidente le confería al programa una especial importancia; y, segundo, que sólo para el trabajo consultivo involucraba a la mayor parte de las instituciones que hasta entonces habían tenido injerencia en programas sociales. Lo que interesa destacar en este trabajo, es que con este arreglo administrativo había un reconocimiento explícito del fracaso de esas instituciones, por lo que se estaba planteando una nueva forma de resolver las carencias sociales por una vía no burocrática. Esta nueva fórmula se apoyaba en criterios distintos de asignación del gasto, como la selectividad para ciertos propósitos y la supervisión directa del presidente; con ello se esperaba poder evitar las disfuncionalidades de esos aparatos.

[489] La Comisión estuvo integrada por las siguientes secretarías: Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, (desaparecida a partir de las modificaciones introducidas a la Ley Orgánica de la Administración Pública en enero de 1992), Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología, (transformada a partir de mayo de 1992, en Secretaría de Desarrollo Social), Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Pesca. Participó también el jefe del Departamento de Distrito Federal, y los directores del Instituto Mexicano de Seguro Social, de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, del Instituto Nacional Indigenista, del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Artesanías y de la Comisión Nacional de Zonas Áridas.

Sin embargo, uno de los primeros supuestos a los que el programa justamente no responde, es al de suponer que podría evitar los excesos e ineficiencias de los mecanismos burocráticos. El programa es manejado por una coordinación general que depende de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con lo que de entrada, se duplican las unidades y personas que ya trabajaban en esa área.[490] Contó también con el respaldo de un Consejo Consultivo, integrado además de por funcionarios de las dependencias y entidades que tenían relación con los propósitos del programa, por representantes de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado, así como de especialistas en el campo de las ciencias sociales vinculados con el objeto y funciones de la Comisión.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

El papel del Consejo, como una autoridad de carácter casi moral, debía aparecer como la instancia en donde se generaran las orientaciones más importantes del programa a partir de la integración de distintas visiones; sin embargo, se limita a servir como su cara editorial. Esto es, bajo los auspicios del Consejo se publica la mayor parte de la literatura oficial sobre el PRONASOL, con excepción de los documentos de evaluación que fueron hechos bajo el patrocinio del Comité de Evaluación. Es importante destacar que para los propósitos de una discusión colectiva sobre políticas y alcances del programa ya existía la Comisión Nacional, y por si no fuera suficiente, el Gabinete de Bienestar Social (después transformado en el de Desarrollo Social). Además de que se instituye el mencionado Comité de

[490] En entrevista con uno de los funcionarios de la SEDESOL, se dijo que efectivamente las áreas centrales crecieron, llegando a duplicar la estructura que ya existía en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y que el trabajo en campo se llevó a cabo en gran medida con pasantes que hicieron su servicio social y a los que se les daba una beca.

Evaluación para que llevara a cabo los estudios sobre el impacto social y económico del programa.

La coordinación intergubernamental se haría mediante los Convenios Únicos de Desarrollo que el presidente suscribiría con los gobernadores, en los que se abriría un rubro específico para el programa. Y sería en el seno de los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADES) donde se reunirían las autoridades federales, estatales y municipales para definir, controlar y evaluar los proyectos productivos, las obras de infraestructura y de bienestar social, en las que las comunidades participarían activamente, estando representadas en los mecanismos de formalización de esa participación, los Comités de Solidaridad, que significaban un elemento adicional en el funcionamiento de los COPLADES.

Sin embargo, para que las peticiones llegaran a dichos comités eran las agencias federales, primero de la SPP, y después de la SEDESOL, quienes recibían las peticiones formuladas por los Comités de Solidaridad. Así, paradójicamente bajo los supuestos de la descentralización del gasto y de la participación comunitaria, el nivel federal de gobierno estuvo tan presente como siempre o quiza más, como de hecho se desprende de lo señalado por el que fuera el coordinador del programa:

> "al gobierno federal le corresponde definir las políticas y estrategias, así como asignar los recursos que se concentran en los gobiernos estatales en los Conventos de Desarrollo Social, (la nueva versión de los antiguos Convenios Únicos de Desarrollo) que son los instrumentos de planeación y de coordinación que ahora sirven también para extender los beneficios del programa a los municipios. En este sentido, el gobierno municipal es un pilar muy importante del programa; a este

nivel se ejerce el 50% de los recursos de Solidaridad".[491]

Esto, añade Carlos Rojas

> "nos permite apreciar que Solidaridad es un programa altamente descentralizado y que incorpora de manera esencial la participación social en las decisiones, en la ejecución y en la vigilancia de las obras. Solidaridad ha significado, en este sentido, la desburocratización de la política social, y una ampliación de los espacios antes ocupados por las burocracias, para los grupos que viven en condiciones de pobreza".[492]

También el contenido descentralizador del programa entra en franca contradicción a la luz de sus dos soportes básicos: la participación ciudadana y la asignación y ejercicio del gasto por parte de los gobiernos municipales. La experiencia empírica permite afirmar, aunque no sea de manera categórica, que la organización de la sociedad se ha producido como una reacción frente a las decisiones tomadas por el gobierno y por la ineficacia de la administración, particularmente a nivel municipal.[493] Y que la inversión y el gasto públicos importantes, no se programan ni se asignan tomando en cuenta a los gobiernos municipales, y menos aún las necesidades de las comunidades.[494]

---

[491] Carlos Rojas Gutiérrez, "El programa nacional de solidaridad y la reestructuración de la gestión social participativa", **La administración pública contemporánea**, México, Secretaría de la Contraloría General de la República-Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 174, (el paréntesis es mío).

[492] **Ibid.,** pp. 174-175.

[493] Veáse el libro: **En busca de la democracia municipal, la participación ciudadana en el gobierno local mexicano**, Mauricio Merino (coord.), México, El Colegio de México, 1994.

[494] Los Convenios de Desarrollo Social que son prácticamente idénticos para todos los Estados de la República cobijan el diseño de los programas de solidaridad y desarrollo regional, y el ejercicio del ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación. En esos documentos -y en los manuales que instruyen sobre su operación- no se considera la participación obligatoria de los ayuntamientos en las decisiones principales del gasto público: las propuestas anuales de inversión coordinada, son formuladas por funcionarios estatales y autorizadas por los delegados de la SEDESOL. Nada garantiza que los gobiernos municipales sean tomados en cuenta. Y a ello debe agregarse, además, que los gastos coordinados por esa vía representaron menos del 3% del gasto programable total del sector público entre 1989 y 1993: una porción mínima del monto decidido directamente por la federación. Mauricio Merino "¿Conclusiones?, obstáculos y promesas de la democracia", **ibid.,** p. 293.

> "En efecto, los montos del gasto, su distribución regional y el tipo de proyecto que habían de emprenderse se constituyeron ámbitos de decisión acotados también por los funcionarios estatales responsables de ejecutar el programa. A las comunidades llegaron, con relativa frecuencia, propuestas de acción con inversiones ya previstas por el gobierno. De modo que los Comités de Solidaridad fungieron, en esas ocasiones, mucho más como entes de administración y control en algunos de los proyectos, que como sus verdaderos iniciadores".[495]

Al Instituto de Solidaridad que aparece dos años después de que el programa inició su operación, le correspondió servir como la instancia de organización que acercó los Comités de Solidaridad al presidente; de hecho en los Pinos se hicieron reuniones semanales en las que presidentes de esas organizaciones, representantes por zona geográfica o por tipo de obra, informaban personalmente al presidente Salinas los resultados y el trabajo de sus comités.[496]

De esta manera, los propios funcionarios de Solidaridad acabaron por aceptar que la etapa de maduración del programa exigía la creación de una estructura burocrática mayor, aunque lo negaban de manera por demás retórica. Bajo la misma

[495] **Solidaridad en Zacatecas, impacto y problemas de una política pública**, José Luis Reyna y Adalberto García Rocha (coord.), México, El Colegio de México, julio de 1993, p. 57.

[496] La aparición del Instituto como instancia que sirvió para organizar la actividad de los comités, es una medida que abona sobre el argumento de la ingerencia directa que el presidente tuvo en el programa. Para el año 1993, existían cerca de 390 mil comités.

consigna de no abultar la burocracia federal, el programa aprovechó la estructura de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, (aunque ésta creció, como quedó apuntado párrafos arriba) mientras que el apoyo institucional en los estados se depositó en las delegaciones regionales. Así mismo se buscó aprovechar los mecanismos del Sistema Nacional de Planeación, de los COPLADES y de los Convenios Únicos de Desarrollo transformados en Convenios de Desarrollo Social. Para posteriormente instrumentarse una fase llamada de institucionalización del programa, cuyo eje fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Social.[497]

La aparición de esta Secretaría podría haber significado el fortalecimiento institucional que hacía falta para justamente diseñar una política social integral y de largo plazo. Una Secretaría responsabilizada de manera exclusiva de "lo social", situación inédita en la administración pública mexicana, se podría haber constituido en un acierto y en una enorme posibilidad para la construcción de una verdadera política pública. Pero la aparición de la SEDESOL corroboraría las prácticas de uso político de los programas sociales. Sirve para centralizar la gestión del PRONASOL, controla los operadores del programa y los recursos. No tiene injerencia en casi nada que no tuviera que ver con Solidaridad. Finalmente acaba sirviendo de plataforma de lanzamiento político para el precandidato del partido

[497] Hay autores que sostienen que el haber tomado la decisión de crear una secretaría que tuviera como uno de sus ejes de acción los programas PRONASOL, tuvo que ver con el reconocimiento de su 'éxito' como instrumento neocorporativo, basado en la microregionalización de consumidores y de control de votos en las elecciones de 1991. Habría que decir, sin embargo, que su 'institucionalización' no le quita su rasgo básico que es la discrecionalidad en la aplicación de los programas. Cristina Laurell Asa, "Socialización de la pobreza y privatización de las ganancias", **Revista Coyuntura**, núm. 32-33, enero-febrero 1993, p. 56.

oficial a la presidencia de la República. El uso político que se hace de la política social alcanza -entonces- niveles más sofisticados de los que se le habían atribuido hasta ese momento. Con este eje rector, se hubiera podido impulsar una mejor división del trabajo de las burocracias en función de las necesidades sociales, precisar las responsabilidades para cada una de las unidades administrativas, así como en una mayor articulación y establecimiento de líneas de comunicación entre los niveles, burocracias y unidades que trabajaban el área social.[498] La aparición de una secretaría, de una super secretaría como la llamó Julio Moguel podría haber generado una dinámica que impulsara una nueva idea de las tareas estatales en materia de política social. Esta idea tendría que haberse sustentado en que la política social debía estar asociada con un desarrollo más equilibrado, dejando atrás los vicios que habían caracterizado el diseño de las políticas en esta área.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Sin embargo, en la realidad sucedió todo lo contrario: "la improvisación, el cortoplacismo, y la falta de integralidad en la definición y puesta en marcha de los proyectos, fortalecieron el asistencialismo y el manejo clientelar de los recursos públicos".[499] Muy rápidamente aparecieron dudas y críticas importantes sobre el carácter de la propuesta; primero, porque antes de crearla se debió de haber definido claramente una línea de acción gubernamental que implicara que el compromiso de esta nueva dependencia tenía que darse en función de los objetivos

[498] Enrique González Tiburcio y Humberto Gutiérrez, "Reestructuración estatal para superar la pobreza", **Segunda Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas**, Toluca, julio 1994, p. 1.

[499] Julio Moguel, "La formación de la SEDESOL, ¿un paso adelante y dos atrás?", **Revista Coyuntura**, núm. 24, mayo 1992, p. 27.

que se derivaran de esa definición. Pero esto no fue así, la nueva secretaría fusionó estructuras y funciones de organismos que ya habían fracasado en el cumplimiento de programas sustantivos. Por ejemplo en el caso de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) habían sido palpables la improvisación y la falta de una estrategia adecuada para enfrentar los problemas de crecimiento y desarrollo de nuestras ciudades y la problemática del medio ambiente.

En cuanto al PRONASOL, había también resultado evidente su dificultad para revertir las tendencias de incremento y profundización de la pobreza.[500] Incluir en la estructura administrativa a la SEDESOL, tampoco se

> "suma a una propuesta seria y profunda de descentralización de los ámbitos de la planificación y de la gestión de 'lo social', cuestión que resultaría indispensable para lograr los objetivos planteados de coherencia e integridad en la promoción del desarrollo".[501]

De igual manera como se señaló, se crearon el Instituto Nacional de Solidaridad además de la Coordinación General de Empresas de Solidaridad.

Lo que los arquitectos del programa llamaron la fase de institucionalización, permite suponer que no resultó fácil manejar el programa sin el concierto de las unidades que componían el entramado institucional. Es el caso de los gobiernos locales cuya participación sólo fue destacada en los discursos. La tentación en la que parecen haber caído los responsables del programa en sus primeras etapas al

[500] **Ibid.,** p. 27.

[501] **Ibid.,** p. 28.

prescindir de las instituciones y dependencias que tradicionalmente habían tenido ingerencia en áreas de política social, generó dificultades muy serias entre el nivel federal de gobierno y los estatales, además del enfrentamiento Solidaridad-partido oficial.[502]

Frente a resultados no muy alentadores, debidos entre otras razones a la renuencia de parte de muchos gobernadores a participar en el programa y de cara a procesos electorales en puerta,[503] los promotores del programa se vieron obligados a corregir la idea original, intentando incorporar a los niveles de gobierno estatal y municipal y a las dependencias federales que se habían ocupado de la política social. Para el año de 1993, durante la Tercera Semana Nacional de Solidaridad, se tomó la opinión de los presidentes municipales quienes hicieron una serie de propuestas en relación a la normatividad del programa para lograr hacer más eficiente el ejercicio del gasto. Señalaron la importancia de aumentar el monto máximo autorizado para los Fondos Municipales, de manera que pudieran cubrir diversos tipos de obras; que se agilizaran y descentralizaran los procesos de autorización de recursos, y que se estableciera una ventanilla única en los municipios para apoyar la elaboración de los expedientes técnicos.[504]

[502] Denise Dresser, **op. cit.**

[503] En relación con este punto, el Profesor Rafael Segovia en el seminario interno del CEI señaló que la desconfianza cuando no la indignación de los gobernadores se debió con frecuencia a que se vieron obligados a destinar fondos de Solidaridad a municipios del PRD por razones políticas.

[504] Comité Técnico de Evaluación, "Solidaridad en la prensa capitalina", III Semana Nacional de Solidaridad, septiembre de 1992, passim, citado por Jaso y Merino, **op. cit.,** p. 43.

La operación del Programa

Sin embargo, señalamos que la definición de políticas y estrategias, así como la dotación de recursos correspondió siempre al ámbito federal de gobierno, lo que dejaba, de todas maneras, poco margen de acción a los gobiernos estatales y aún menos a los municipales. Pero lo que resulta aún más contradictorio que el suponer al programa un ejercicio de descentralización, es el hecho de que su operación se pretendió obviar las estructuras institucionales existentes para evitar engorros burocráticos. Al revisar la operación del programa en el manual que se editó para este propósito, aparece con toda nitidez el tortuoso camino que hubo que recorrer para obtener y ejercer los recursos.[505]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Al programa se le incluye como parte del ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación dedicado al desarrollo regional, que posteriormente se identificó también como solidaridad. En el Manual Único de Operación del PRONASOL se detallan los pasos que deberían llevarse a cabo para cada una de las acciones del programa. Estas disposiciones complementaban las que regulaban el ejercicio del gasto público: la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, la de Obras Públicas, la de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, la Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Decreto de Aprobación del Presupuesto del Egresos de la Federación.

[505] Secretaría de Desarrollo Social, **Manual Único de Operación**, México, 1993.

El manual establecía dentro del rubro de los lineamientos generales, que los Comités del Solidaridad serían las instancias de organización sobre la que descansaría la operación, además de ser corresponsables en las tareas de programación, presupuestación, ejecución de las obras, verificación de la aplicación de los recursos y el aprovechamiento de las obras en beneficio de las comunidades. Se propiciaría, entonces, la ejecución directa de las obras por parte de los comités; en este aspecto la participación de la comunidad aparece de manera mucho más evidente que incluso en tareas de gestoría o de contraloría, puesto que era lo que las comunidades sabían hacer.

Para que la obra se aprobara, se requería un expediente técnico, disponibilidad presupuestal, asesoría técnica de la dependencia federal y la participación de la contraloría estatal. Aquí empezaba el camino tortuoso. Después de integrarse en los gobiernos municipales la programación de obras, en el seno de los COPLADES se programarían las propuestas estatales y los 'posibles' mecanismos de financiamiento, que se señalaba podrían ser de dos tipos: programas sin participación crediticia, financiados con recursos fiscales de inversión (mayoritariamente federales, aunque también estatales y municipales), más la aportación acordada en los Comités de Solidaridad, que en mayoría de los casos no podía ser más que mano de obra y materiales de la región. Y, programas con participación crediticia, en los que se combinarían recursos fiscales de inversión y créditos. Para el caso de proyectos productivos se exigía que los participantes aportaran al menos el 5% de la inversión requerida, puesto que se estarían comprometiendo a pagar un crédito; este requisito es un importante indicador de que

los más pobres no serían necesariamente los beneficiados por el programa.

Para la autorización de la ejecución de obras, las propuestas se incluían en un sólo paquete que se presentarían a la agencia federal, esto es, a las delegaciones de la SEDESOL en los estados, quienes se encargarían de jerarquizarlas de acuerdo con los criterios 'técnicos' fijados en el nivel federal de gobierno. Estos criterios se resumen, en lo que se identificó como refrendos, que eran las obras que se estimaba no podían concluirse dentro del plazo autorizado para el año fiscal que correspondía. Se pedía -entonces- a la dependencia que iba a ejecutar la obra que integrara una propuesta donde se debería estimar los recursos tanto en montos de inversión de los tres niveles de gobierno, como los crediticios y las aportaciones directas que se necesitarían para poder continuar o concluir la obra en cuestión. Una vez hecho esto, otra vez las agencias federales y las delegaciones de la SEDESOL entrarían en acción, responsabilizándose de dictaminar los datos contenidos en las propuestas, que a su vez deberían ya estar validadas por el Coordinador General del Coplade. Después las delegaciones deberían enviar una notificación a la Contraloría General de la Federación. Todos estos pasos corresponden a los que debería hacerse en casos en donde la obra se concluiría en el tiempo programado.

Por lo que se refiere a obras nuevas prioritarias, la propuesta debería integrarse en un expediente técnico que debía incluir las obras complementarias, reguladas también en el manual de referencia, y las que formaban parte de algún programa regional. Para ello, se debían completar los llamados 'anexos técnicos'. Para su elaboración, se contaba con instructivos impresos (formato sol-01). Se tenía una fecha límite para su entrega, además de indicaciones adicionales que su sóla

lectura permite imaginar lo difícil que resultaría su cabal cumplimiento.[506] Cuando se tuvieran llenos los anexos técnicos (formato sol-02), la Dirección General de Planeación de la SEDESOL emitiría los oficios de autorización de inversión. Una vez autorizados los recursos, el delegado firmaría la aprobación a nivel de obra, conforme lo establecido con una serie de lineamientos aún más complicados que los anteriores.[507]

Una vez que se contara con el expediente técnico, que no parece que fuera sencillo, y con el anexo técnico de aprobación, las delegaciones serían las

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

[506] Entre algunas de las indicaciones adicionales se registra que: los gastos indirectos representarían como máximo el 4% del costo de la obra civil y se financiarían con 50% de recursos federales y 50% de estatales; el monto de la inversión crediticia sólo formaría parte de la base de cálculo de los gastos indirectos, cuando fuera aplicado en el mismo ejercicio fiscal y no se orientara a equipamiento; los estados podrían realizar combinaciones de estructura de proyectos, cuando así lo requirieran, debiendo observar a nivel del programa la estructura financiera establecida por el Manual; la fecha límite para presentar las propuestas de inversión a la SEDESOL, sería el 20 de julio, la delegación al recibir las propuestas, verificarla que el contenido de los anexos técnicos de autorización se apegaran a la normatividad establecida, **Ibid.**

[507] Se cancelarían las aprobaciones de refrendo que no estuvieran en poder de la Dirección General de Planeación antes del 31 de enero del año en ejercicio; para los recursos autorizados en Acuerdo de Secas para obras en proceso y nuevas prioritarias, las delegaciones deberían solicitar a la Dirección General de Planeación la cancelación de los recursos que no hubieran sido autorizados antes del Primero de marzo del año en ejercicio; las aprobaciones que correspondieran a obras que formaran parte de algún programa regional, debieran identificarse en 'anexos técnicos' por separado. Para que las delegaciones estuvieran en posibilidad de elaborar los anexos técnicos de aprobación (sol-02), deberían contar con los expedientes técnicos definitivos de cada una de las obras; los conceptos de obra y especificaciones técnicas que se aprobaran deberían ser congruentes con los del anexo técnico de aprobación; los montos de inversión que se aprobaran no serían superiores a los que se estimara ejercer al 15 de diciembre del año en ejercicio. Todos los expedientes técnicos deberían estar validados por la dependencia federal normativa, la dependencia ejecutora debería elaborar una tabla de valores en la que ponderara por concepto, obra de equivalencia y de avance físico y financiero, la que también formaría parte del expediente técnico. Los expedientes técnicos deberían contar con la aceptación de la obra por parte del Comité de Solidaridad correspondiente, **Ibid.**

responsables de emitir los oficios de aprobación de los recursos por dependencia y a nivel de subprograma y tipo de proyecto, comprometiéndose a enviar a la Dirección General de Planeación, copia de esos documentos y un disquette que incluyera la base de datos. La puntual recepción de esos documentos, que se antoja casi imposible dado el deficiente nivel de desarrollo administrativo que tienen los gobiernos a nivel municipal y la falta de preparación técnica de los funcionarios, resultaba requisito indispensable para que se dotara de los recursos federales. Esta apretada descripción permite afirmar que PRONASOL no favoreció la descentralización de recursos o decisiones; John Bailey señala que "su naturaleza parecía ser presidencial, centralista y estar definida por el predominio del ejecutivo".[508]

BIBLIOTECA VIRTUAL

Por lo que a la participación se refiere, señalamos que, en muchos casos, esta se dio más como reacción frente a la ineficacia de los gobiernos municipales. Se canalizó a través de los comités, los que estuvieron controlados, a tal punto que se creó para ello una nueva instancia administrativa (el Instituto de Solidaridad). En las evaluaciones solicitadas por el Comité de Evaluación, aparece que la participación comunitaria no puede entenderse como un concepto unívoco. Presentó modalidades diversas

> "que implicaron a su vez niveles y calidades de involucramiento diferencial; por ejemplo, el aporte monetario puede ser una vía menos movilizadora socialmente, aunque no menos importante en términos del

[508] Centralism and political change in Mexico: the case of national solidarity en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (eds.), **Transforming state-society relations in Mexico; the national solidarity strategy**, Center for U.S.-Mexican Studies of the University of California, San Diego, pp. 100-101.

> efecto en el presupuesto familiar o del significado para la realización de la obra. En cambio, la asistencia a reuniones y el aporte de trabajo pueden constituir indicadores de una participación en espacios comunitarios, donde fluyen información, decisiones, y acciones colectiva".[509]

Los habitantes de las regiones más pobres y de las zonas rurales aportaron más trabajo y menos dinero, y las menos pobres y localizadas en regiones urbanas aportaron más en dinero que en trabajo. Una buena parte de los comités aparecieron como resultado de la promoción que hizo el programa; sin embargo, más de una tercera parte de estos comités se montó sobre estructuras organizativas que ya existían.[510] Si bien el programa favoreció la participación bajo ciertas características, ésta ya estaba arraigada en muchos de los lugares en los que se promovieron acciones; de ahí que se pueda afirmar que la movilización y participación comunitaria probablemente perdurarán más allá de lo que lo hará el propio programa.

> "Uno de los problemas que las evaluaciones del programa han señalado es que si los comités nacieron o se consolidaron gracias al impulso inicial otorgado por el gobierno, muchos de ellos han ganado experiencia y cuotas de autonomía que pueden tender a rebasar la capacidad de respuesta del propio programa: por lo menos la mitad ha declarado su deseo de continuar la organización social con o sin apoyo oficial..."[511]

[509] Colegio de la Frontera Norte, "Evaluaciones del PRONASOL en Durango, Tamaulipas, Mexicali, Tijuana y Nuevo Laredo", México, marzo 1994, citado por Jaso y Merino, **op.cit.** p. 71.

[510] Denise Dresser apunta que incluso algunas de las organizaciones no gubernamentales que surgieron después del terremoto de 1985, se convirtieron en la base del PRONASOL, **op. cit.**, p. 53.

[511] Jaso y Merino, **op. cit.,** p. 103.

Las quejas reiteradas en las evaluaciones por parte de los comités, aluden a trabas burocráticas, a las dificultades de comunicación con los funcionarios locales o con los responsables del programa a nivel federal, y a la escasez de recursos para atender nuevas demandas. Todas ellas manifiestan una relación que tiende a complicar los lazos entre comunidades y autoridades, en la misma medida en que la organización social evoluciona y se consolida. No es exagerado afirmar, en consecuencia, que detrás de las dificultades hay un conflicto potencial entre la tendencia al incremento de las demandas y la estructura administrativa con la que operó el programa. Una tendencia a la organización social que paradójicamente podría encontrar, en la misma administración que la auspició y generó, sus mayores resistencias a futuro.[512]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

La operación de programa provocó, por ejemplo, problemas entre los delegados de PRONASOL y los presidentes municipales. A pesar de que estos se llegaron a convertir en gestores de la población frente a los delegados para conseguir recursos o canalizar demandas,

> "la operación del programa puede terminar por impedir que los municipios se conviertan en una instancia verdaderamente autónoma. Solidaridad en mucho municipios ha sustituido las labores de los ayuntamientos, restándoles importancia e impidiéndoles que puedan funcionar como un verdadero contrapeso de los poderes estatal y federal".[513]

[512] **Ibid.,** p. 104.

[513] Luis Barrón, "La transformación de la política social", **Revista Nexos,** núm 202, año 17, vol. XVII, octubre 1994, pp. 66-69.

Además, la operación del programa resultó muy compleja debido a que se le incluyeron propósitos y tareas diversas, diluyéndose su objetivo prioritario: abatir índices de pobreza extrema. Las acciones del programa se definieron a partir de tres grandes rubros, que a su vez incluyeron varios subprogramas. Solidaridad para el bienestar social que estaría dedicado a proveer servicios en áreas como salud, educación, abasto, vivienda, infraestructura básica, regularización de la tenencia de la tierra, conservación de recursos naturales y medio ambiente; Solidaridad para la producción, que promovería oportunidades de empleo mediante desarrollo de microempresas o proyectos específicos en subprogramas como fondos municipales de solidaridad y solidaridad para el trabajo; Solidaridad para el desarrollo regional que promovería obras de infraestructura, con un impacto geográfico determinado y subprogramas de desarrollo en regiones específicas.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Nora Lustig apunta que el desorbitado crecimiento de subprogramas y proyectos del más diverso tipo, podría terminar en la disgregación de los esfuerzos para abatir la pobreza extrema, puesto que se obstaculizaba la focalización de acciones y se podría fomentar el desorden administrativo y la corrupción.[514] Quizá una de las mayores dificultades reconocidas en la evaluación del programa fue justamente la pretensión de descentralizar recursos a través de programas distintos, lo que produjo una dispersión excesiva.[515]

Pero también la operación administrativa de los subprogramas se montó sobre

[514] "Solidarity as a strategy of poverty alleviation" en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (eds.), **op. cit.,** pp. 92-95.

[515] Sofía Jaso y Mauricio Merino, **op. cit.,** p. 9.

una estructura, además de burocrática, centralizada. Los propios documentos internos del PRONASOL estimaban que de 2500 municipios, 1700 se encontraban en condiciones de incapacidad administrativa y aislamiento rural. Bailey confirma el proceso burocrático descrito con anterioridad al analizar la 'ruta' de los Fondos Municipales de Solidaridad,[516] donde los gobiernos locales supuestamente tenían una mayor responsabilidad directa de orientar y asignar los gastos. El monto de inversión más alto correspondió a las obras y acciones realizadas a través de este subprograma, que significó el 40% del gasto total a nivel nacional. No obstante, dichos fondos representaron sólo el 10% del total de Solidaridad, mientras que para el resto de las inversiones auspiciadas por el programa, la participación de los municipios no fue nítida, ni tampoco la capacidad de los gobiernos estatales para influir en la orientación de los gastos, puesto que tuvo que sujetarse al manual al que se hizo ya alusión y en el que el programa fundó su operación cotidiana. La autoevaluación de los comités señala, que

> "si bien los ayuntamientos se muestran satisfechos en cuanto a que Solidaridad amplía su dotación de recursos, parte considerable de éstos ya viene etiquetado, lo que anula la capacidad de intervenir en el uso y destino de dichos fondos".[517]

La transformación y ampliación de los objetivos del PRONASOL también tuvo que ver con la necesidad de concentrar sus acciones en tareas de orden productivo. Carlos Rojas responsable del programa afirmaba en 1992 que retomaba

[516] John Bailey, **op. cit.**

[517] Comité Técnico de Evaluación: "Balance y perspectivas de la organización solidaria, autoevaluación de los comités de Solidaridad en diecisiete entidades federativas", junio de 1994, p. 16. Citado por Sofía Jaso y Mauricio Merino, **op. cit.,** p. 12.

los señalamientos críticos que se le habían hecho desde un año antes, en el sentido de que el talón de aquiles del programa consentido del sexenio salinista era que planteaba de una manera tajante, las políticas de desarrollo destinadas a elevar la productividad y aquellas que servían para atacar los males de la miseria. Este viraje puede reconocerse en un incremento significativo de los recursos programados para obras o actividades productivas para el año 1992, dejando atrás los bajos porcentajes aplicados en 1989 y 1990 en el mismo rubro".[518] En relación con esta crítica se subrayó que los montos fundamentales del gasto del programa no estaban dirigidos a obra productiva (o a obra social que tuviera un claro vínculo con otras acciones de desarrollo productivo), por lo que no se daba un efecto multiplicador del gasto. Además, una buena parte de este se 'diluyó' en un consumo social inmediato que es sólo ligeramente compensatorio.[519]

BIBLIOTECA VIRTUAL

Otro problema que aflora después de casi tres años de la operación del PRONASOL, es el relativo al mantenimiento de las obras. En muchos casos las obras eran destruidas rápidamente por factores físicos y también por la población supuestamente beneficiada, pero no se había instrumentado un proyecto de Mantenimiento que enseñara a la población a sostener dichas obras.[520] A pesar de

[518] **El Financiero,** 22 de marzo de 1992.

[519] En 1989 el 30.5% de la inversión de Solidaridad se dirigió a la infraestructura básica de apoyo, el 55.9% a infraestructura para el desarrollo social y sólo el 13.3% a proyectos productivos. En 1990, la inversión autorizada para la zona sur del PRONASOL fue de 50.7% para infraestructura para desarrollo social, el 22.7% para infraestructura de apoyo y sólo el 26.6% para programas productivos. José de Jesús Martín del Campo Castañeda, "Política Social", **Revista Coyuntura,** núm 19-20, noviembre-diciembre 1991, p. 5.

[520] **Ibid.,** pp. 5-6.

que la participación con mano de obra y materiales regionales se habían iniciado como prácticas desde el PIDER y ahora las incorporaba el programa, la comunidad no había logrado desarrollar el sentimiento de que las obras les pertenecían, a excepción en algunos casos de escuelas y obras de agua potable. "Aún cuando la participación comunitaria se buscaba desde un principio, las comunidades sentían como obligación del centro la dotación de todo lo necesario y aceptaban de mala gana el hecho de tener que contribuir con materiales y tekio".[521]

Los recursos del Programa

BIBLIOTECA VIRTUAL

El programa tuvo un notable incremento de recursos a lo largo del sexenio, ya que amplió su participación en el gasto social, al pasar del 5.7% en 1988 al 9.10% en 1993; y del 1.97% del total de gasto público al 3.99% durante ese mismo período. De igual manera, el porcentaje que recibía el programa constituía la parte más importante del gasto programable, que es, una vez cubiertos los gastos corrientes, el destinado a la inversión física (para 1992, Solidaridad fue destinatario del 45% de los recursos incluidos en ese renglón). Tan es así, que sobre los recursos asignados al programa, diría su coordinador Carlos Rojas en el balance que en ese entonces se hacía del PRONASOL, "no tienen precedente en la historia reciente del país". Sin embargo, para Julio Moguel los datos dicen lo contrario: "lo gastado en 1990 y 1991 para enfrentar los males de la extrema pobreza fueron menores a los aplicados en los años ochenta..."[522]

[521] **Ibid.,** p. 6.

[522] Julio Moguel, "Cinco críticas solidarias", **El Cotidiano,** México, UAM, julio-agosto 1992, v. 49, p. 42.

Y Mario Zepeda señala sobre este mismo tema que:

> "los recursos aprobados al ramo XXVI del presupuesto de la Federación de 1991 ascienden a 5,117 billones de pesos. Pues bien, quitando el impacto de la inflación, esta cifra es igual a 34 millones de pesos de 1980 y resulta inferior a los recursos reales ejercidos de 1980 a 1982 en el ramo XXVI. El gasto público total (GPT) es en 1992 proporcionalmente menor al producto interno bruto (PIB) de lo que era al inicio de los ochenta. Por estas razones, el presupuesto destinado al ramo Desarrollo Regional representó una proporción mayor del GPT en 1982, que el de Solidaridad y Desarrollo Regional respecto al correspondiente GPT de 1991: (3.85% en 1982, contra 3.59% del GPT para 1992".[523]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

De igual manera el porcentaje del presupuesto de solidaridad y desarrollo regional para 1982 era de un 0.72% y para 1990 era de 0.40%.

Cuadro 11

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL

Año	Pesos corrientes*	Pesos de 1982*	% de Pérdida respecto 1982	% del gasto social gob. Fed.	% del PIB
1982	704	704	-	179	72
1988	5525	112	844	65	14
1989	10755	184	739	94	21
1990	26624	360	488	164	40

Fuente: Tercer Informe de Gobierno, 1991. Anexo estadístico. p. 159.

Adicionalmente, y como se infiere de las cifras presentadas en el Cuadro 11, el presupuesto en cada período tuvo un incremento que, comparado con los pesos de 1982, demuestra que tal incremento fue del doble de 1989 a 1990. Cabe también destacar que en 1988, el porcentaje de pérdida respecto a 1982 fue el más alto y

[523] Citado por Julio Moguel, "La formación de la SEDESOL...", **op. cit.,** p. 27.

posteriormente fue disminuyendo hasta un poco más de la mitad del de ese año. En resumen, el porcentaje del gasto social del gobierno federal de acuerdo a las cifras presentadas entre 1982 y 1990, tuvo solo una diferencia de 1.5 entre los años en los que dicho porcentaje fue el más alto. En cuanto al porcentaje del PIB, en 1990 éste se redujo respecto al de 1982 a un poco más de la mitad.

Asimismo las evaluaciones realizadas del programa durante los primeros cinco años de su operación critican de forma por demás insistente su dimensión relativamente pequeña para cumplir a cabalidad con los fines que se propuso. Casi todas subrayaron la disparidad entre los porcentajes del gasto público efectivamente asignados al programa y las dimensiones y la profundidad de los problemas de la pobreza en México. A pesar de que el programa se inició desde 1989, los recursos destinados al programa crecieron en términos reales hasta 1991 cuando pasaron de 11.8 millones en 1980 a 34.0. Las evaluaciones destacan que esos recursos no representaron más que un porcentaje menor del gasto programable del sector público, incluso si se toma en cuenta sus notables incrementos: mientras en 1989 el programa representó el 4.17% del gasto social, dicha proporción se incrementó al 8.12% en 1992 y en 1993, fue de 7.49%.[524] Lo que cabe destacar sobre este punto es que los recursos destinados al programa los dejaron de ejercer las dependencias que tradicionalmente habían tenido responsabilidades en materia de política social.[525] Y que "a pesar de que han superado ya los 11 mil millones de dólares, en

[524] Tomado de Jaso y Merino, **op. cit.,** pp. 48-49.

[525] La participación del gasto social en el PIB representa porcentajes muy bajos, aunque los pronasolistas los utilizaron a favor del programa debido al aumento que sufriera en los últimos años. En 1988 esa participación ascendió a 6.3% del PIB, en 1999 fue de 8,6%, en 1993 de 9.5% y se estimó que para 1994 sería de 1994. José Carreño Carlón, Una visión de la modernización, **op. cit.,** p. 37.

términos del PIB significan tan solo un paliativo para la pobreza, porque la cantidad de recursos ejercidos no puede considerarse suficiente para resolver las causas estructurales de la pobreza".[526] Las cifras que se han manejado de los recursos PRONASOL permiten

> "concluir que representaron una mejora relativa importante del gasto social en relación al gasto total. Esta mejora relativa de 11 puntos ocurrió fundamentalmente a expensas de los recursos asignados al sector industrial, consecuencia de la política de desincorporaciones instrumentada desde 1982. Insistimos en que estamos hablando de una estructura porcentual relativa. En valores reales, el monto del gasto social decreció y en este marco, lo destinado a PRONASOL representó, en 1991, menos del 9% de los recursos: 3,6% del gasto total".[527]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

El programa contó con algunos recursos externos destinados específicamente para acciones diseñadas contra los males de la extrema pobreza. El Banco Mundial destinó 350 millones de dólares para canalizarse a cuatro estados: Oaxaca, Guerrero, Chiapas e Hidalgo. Según el esquema convenido, alrededor de 5 millones de personas serían beneficiadas con obras de infraestructura, servicios sociales, ampliación de mercados y tecnologías de uso agrícola. También se destinarían a la promoción de programas de desarrollo estatal que atacaran de manara más directa los problemas de pobreza, mediante apoyos para los procesos de planeación de los

[526] En el período de 1989-1993, el Programa Nacional de Solidaridad representó entre el 0.2 y el 0.69% del PIB, entre el 1 y el 4% del gasto programable del sector público presupuestal, y entre el 4 y el 8% del gasto social, **ibid.,** p. 49.

[527] Julián F. Bertranou, **op. cit.,** p. 229.

gobiernos locales, a efecto de lograr flexibilizar sus esquemas de financiamiento, fortalecer las instituciones municipales y los procesos de descentralización, con la idea de convertir a los ayuntamientos en niveles básicos y decisivos en el manejo de las inversiones.[528] Estos apoyos se canalizarían fundamentalmente a través de los Fondos Municipales de Solidaridad, aunque esto implicaba el reconocimiento de la conocida debilidad de las estructuras administrativas de los ayuntamientos, además de los problemas derivados del comportamiento clientelar y corporativo.

Existen también datos oficiales de los montos presupuestales asignados al programa tal y como se observa en el Cuadro 12

Cuadro 12

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

PRESUPUESTO AUTORIZADO A PRONASOL (1989-1992)

(Millones de pesos)

Año	PRESUPUESTO AUTORIZADO	VARIACIÓN REAL
1989	1'699,607.0	15.5% (1988-1989)
1990	3'278.243.4	52.3% (1989-1990)
1991	5'367.054.2	33.5% (1990-1991)
1992	6'843.181.0	11.3% (1991-1992)

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

De las cifras que contiene el cuadro del presupuesto autorizado al PRONASOL, se observa que el incremento del presupuesto autorizado era lógico de acuerdo a la política que Salinas de Gortaria iba desarrollando. Inclusive, destaca que en 1990 la variación real tuvo un fuerte incremento lo cual pudo ser

[528] Julio Moguel, "Banco mundial y Solidaridad", **El Financiero,** 8 de marzo de 1992.

consecuencia de los preparativos para las elecciones de 1991.

Respecto al impacto que los recursos del programa debieron tener en el medio rural, se señala que tampoco mejoró sus condiciones productivas, ni sus pobladores encontraron cauces para mejorar sus niveles de vida o aligerar las cargas de la miseria. La rápida liquidación de paraestatales, el paso de una política de subsidios indiscriminados a otra de subsidios selectivos, y la eliminación de precios de garantía, entre otros factores, ha colocado contra la pared a innumerables núcleos de la población.[529] El problema de instrumentación del PRONASOL, debido a las fallas administrativas señaladas, respecto, por ejemplo, a los montos de inversión, se observa una situación a todas luces paradójica, en algunos casos los recursos fueron mayores que las necesidades.

> "A pesar de las diferencias entre los métodos elegidos y los periodos analizados por los estudios de Zacatecas y el Estado de México para evaluar el acierto de la inversión de Solidaridad, destaca el hecho de que ambas concuerdan en que en los estados de Durango, Querétaro, Zacatecas e Hidalgo se percibió el máximo acierto en la asignación; que se destacaron 'excesos' significativos en Baja California Sur, Baja California, Colima, Sonora, Yucatán, Quintana Roo, Campeche, pero que también recibieron asignaciones superiores a la pobreza Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Morelos, Nuevo León y Tamaulipas. Las coincidencias en el desacierto de la asignación de los recursos se observaron en los estados de Jalisco, Guanajuato, San Luis Potosí y Puebla".[530]

[529] Julio Moguel, Cinco críticas solidarias, **op. cit.,** p. 42.

[530] Las cifras que ilustran estos 'excesos' en montos de inversión aparecen en Sofía Jaso y Mauricio Merino, **op. cit.,** pp 17-19.

Otro de los argumentos esgrimidos en relación a los recursos manejados, tiene que ver con el criterio de equidad en el reparto entre estados pobres y estados menos pobres. En 1992, los recursos presupuestales que obtuvieron las cinco entidades con mayor tasa de incremento promedio en ese año, fueron: Guanajuato 158,8%, Guerrero 154.4%, Yucatán 152%, Hidalgo 147,5% y Durango 141.2%. Y las que menor tasa de crecimiento mostraron fueron, Nuevo León 23%, Nayarit 30,3%, Baja California 33.4%, Colima 36.1 % y Sonora 48%.

> "Esta distribución desigual es, sin embargo, un objetivo de política acorde con la filosofía del PRONASOL, puesto que si tomamos la participación relativa de las diversas entidades respecto al total, tenemos que el promedio nacional, en el caso de que el 100% fuese dividido en partes iguales entre las 31 entidades federativas, sería del 3.2%. Bajo dicha perspectiva, destacarían como casos sobresalientes, el de Nuevo León, que para el primer año del programa, fue la entidad que mayor participación tuvo dentro del total nacional, con el 7.3%, mientras que Tabasco fue la entidad que menos proporción tuvo con el 1.0%".[531]

El reparto desigual de los recursos en los estados, también se ha utilizado como un argumento que abona en la desventaja que eso les significó a las zonas o regiones controladas por partidos de oposición, en el terreno electoral.[532]

[531] Antonio Peniche, "El PRONASOL, algunas notas", **El Cotidiano,** UAM, julio-agosto 1992, v. 49, p. 22.

[532] Véase los trabajos de Denise Dresser,**"Neopopulist solutions to neoliberal problems, Mexico's national solidarity program"**, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California, San Diego, 1993 y Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey Weldon, "Determinantes electorales y efectos partidarios del Pronasol", **Estudios Sociológicos,** El Colegio de México, enero, 1994.

Los presupuestos y los programas empezaron a tener más importancia a partir del año de 1991, a pesar de que desde 1989 a estos recursos del ramo XXVI se les había etiquetado como recursos Pronasol, tal como quedó ya apuntado, con lo que se entendía que desde el principio del sexenio deberían haber tenido un tratamiento distinto. En la evaluación que se hizo en el estado de Oaxaca, se observa, por ejemplo, que

> "a las regiones más marginadas se les asignó en 1988 una cantidad menor por habitante que a las menos marginadas, y en 1992 sucedió lo contrario, es decir, en 1988 por cada peso que se le asignó a cada habitante de las regiones menos marginadas, les correspondían 74 centavos a los de las menos marginadas; esta relación se invierte en 1992, ya que de cada peso que se le otorgó a los habitantes de las regiones más marginadas, a los de las menos marginadas se les asignó 81 centavos".[533]

Los resultados del Programa

En la lógica del esquema económico propuesto por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari no parecía caber el énfasis que desde su inicio se dio al tema de 'combate a la pobreza'. Esa retórica parecía corresponder mejor a los gobiernos populistas del pasado, además de que para su instrumentación se invitó a participar a conocidos integrantes de los gobiernos Echeverría y López Portillo, así como a militantes de la 'izquierda', que habían transitado desde un catolicismo ferviente, pasando por la antropología, hasta llegar a constituir grupos que asumieron un compromiso social, y a los que, en su afán por traducirlo en ayuda a los más

[533] Prospección y Desarrollo, S.C., "Evaluación del impacto del Programa Nacional de Solidaridad en Oaxaca", Mayo 1994, citado por Jaso y Merino, **op. cit.,** p. 29.

necesitados, no les quedó más opción que trabajar bajo el paraguas oficial.

A partir de una análisis de las características que distinguieron al programa, algunos autores concluyen que su puesta en marcha se acercaba a una definición neopopulista. Primero, por la utilización electoral que se le dio; segundo por que intentó incorporar al esquema corporativo a grupos distintos a los que tradicionalmente lo conformaron, "el pronasol no sólo le permite al gobierno tener un discurso social, sino además se perfila como la manera en la que se está sustentando la reestructuración de desgastado corporativismo";[534] tercero, el personalismo con el que se manejó el programa; cuarto, la discrecionalidad en el uso de los recursos, que también está relacionado con el primer criterio apuntado; y quinto, el haber utilizado de manera excesiva la publicidad que, sin duda, como lo demuestran las evaluaciones del Programa, ayudó a reconstruir las bases de legitimidad.[535] En concordancia con la crítica del personalismo con el que se manejó, que resulta particularmente relevante para los propósitos de este capítulo, Alain Touraine destacó cómo Solidaridad es un ejemplo del repunte en México del presidencialismo y de la concentración de poderes, donde el sistema de redistribución no pasa a través de un proceso de negociación social, sino a través del ejecutivo.[536] Incluso, "algunos pensaron que era una especie de fórmula para

[534] Cristina Laurell, "Pronasol: ¿política social o reestructuración corporativa?", **Revista Coyuntura,** núm. 21, 1991, p. 20.

[535] Una explicación más amplia de esta afirmación aparece en J. Bertranou, **op. cit.,** pp. 234-235.

[536] Alain Touraine, "Integración nacional y cambio social en América Latina", citado por J. Bertranou, **ibid.,** p. 235.

atacar al Cardenismo dentro de un marco de concesiones de tipo tradicional para recuperar votos y confianza".[537]

La puesta en marcha del PRONASOL desde que inició el gobierno intentaba de manera selectiva, en términos de recomendaciones acuñadas en organismos internacionales preocupados en temas de política social, dar respuesta a las demandas más urgentes. Estas recomendaciones consistían en asignar selectivamente el gasto y a partir de criterios previamente decididos, como sería el del nivel de ingreso (la pobreza), pero también el sexo, la edad, y la localización geográfica. "El esquema ampliamente recomendado por el Banco Mundial era el siguiente: separar las políticas de incremento de la productividad de las de alivio a la pobreza, evitar todo tipo de confusión o distorsión en el manejo de los recursos públicos, dando limosna a la miseria y capital a las áreas rentables o productivas".[538] El programa llegó aun más lejos de la tajante separación entre áreas pobres y las potencialmente productivas. "Este tipo de recomendaciones de política social funcionalmente se avienen muy bien a los esquemas del modelo económico en boga, el cual separa de manera evidente a las esferas de lo económico y de lo social, convirtiendo a esta última en el medio de recuperar selectivamente a los caídos de la primera".[539]

La división se hizo entre los pobres y los extremadamente pobres, "los

[537] Julio Moguel, "Programa Nacional de Solidaridad, ¿para quién?", **El Cotidiano,** noviembre-diciembre 1990, p. 23.

[538] **Ibid.,** p. 25.

[539] J Bertranou, **op. cit.** p. 238.

primeros tendrían que asumir paulatinamente los retos y gastos del desarrollo; los segundos tendrían que buscar la forma de ser merecedores de ganar, primero el titulo de pobre".[540] De ahí que en las evaluaciones se señalara en forma que podría resultar paradójica, pero que de hecho responde a la lógica arriba descrita, que "al PRONASOL le costó mucho atajar la pobreza donde las carencias eran menores, y mucho menos reducir la pobreza donde las necesidades esenciales insatisfechas fueron abundantes".[541] El programa planteaba trabajar en las comunidades indígenas, zonas populares indigentes, colonias urbanas con rezagos descomunales y campesinos ubicados en zonas de temporal y con escasa potencialidad productiva. En palabras de Carlos Rojas, su principal conductor: el rezago social era ya insoportable para el país y amenazaba con convertirse en una cuestión de seguridad nacional.[542]

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Se intentó evitar a las instituciones que debían intervenir en programas sociales y de manera especial a las autoridades locales, situación que resultó no sólo difícil sino que incluso volvió más compleja la administración del programa, sobre todo si se partía del supuesto de descentralizar el gasto social y de estimular la participación social. En el primer año de su ejercicio, varias organizaciones sociales no oficiales tuvieron posibilidades de concertar esos recursos sin necesidad de entrar a negociar con los gobernadores de los estados o sin tener que pasar por la maraña burocrática de sus respectivas entidades.[543] Esta situación añade Julio

[540] **Ibid.,** p. 25.

[541] Jaso y Merino, **op. cit.,** p. 136.

[542] Citado por J. Moguel, Cinco críticas..., **op. cit.,** p. 23.

[543] **Ibid.,** p. 24.

Moguel varió de manera significativa, puesto que se hicieron paquetes de inversión de solidaridad que se integraban a la programación de los COPLADES o de los Convenios de Desarrollo Social (los CUD's). Sin embargo, la información que arrojó las evaluaciones del programa indica que para la mayor parte de las comunidades, se relacionó muy poco con los estados y municipios; en ellas se aprecia la manera en la que se le vincula casi exclusivamente con el presidente y cómo esto ayudó para mejorar la imagen presidencial, por lo menos hasta finales de 1993.

> "El PRONASOL ha tenido efectos estructurales sobre el sistema político regional, pues tanto la imagen como la presencia del gobernador del estado y las de los presidentes municipales se han visto seriamente afectadas. La población canaliza sus demandas en primera instancia al presidente y al PRONASOL; la confianza de la población en el poder de decisión y resolución del gobierno del estado y del presidente municipal, es casi inexistente".[544]

La evaluación del Estado de México sostiene, a su vez, que el que la gente relacione poco o nada al programa con el estado o municipio, no ayuda al propósito constitucional de integración política y de desarrollo regional. Por otra parte, el hecho de que el gobierno del estado no interviniera de manera directa en la fijación de los objetivos del programa a nivel local, constituye, si no una violación de la autonomía del estado, por lo menos una federalización de la política social, así como un innecesario rompimiento de los vínculos políticos locales.[545] Incluso la

[544] Rosalba Carrasco, Estudios y Proyectos Integrales, "Análisis socioeconómico y político del Valle de Chalco", citado por Jaso y Merino, **op. cit.,** p. 135.

[545] El Colegio Mexiquense, "Evaluación del Pronasol en el Estado de México", citado por Jaso y Merino, **ibid.,** p. 136.

creación de la SEDESOL apareció más que como un intento por integrar las acciones de política social bajo la conducción programada de una unidad administrativa, una instancia a la que se le confirieron poderes nuevamente centralizadores que se sobrepusieron a las estructuras locales para decidir sobre los programas de desarrollo regional.

De igual modo, las organizaciones sociales o de productores se vieron desplazadas en su carácter de interlocutores respecto a las inversiones, este papel lo van a ir asumiendo los Comités de Solidaridad, que también el presidente controlaba a través del Instituto de Solidaridad, lo que aún complicó más su operación, ya que éstos desplazaron a las organizaciones regionales no encuadradas en el esquema oficial, alejándolas con ello de los canales reales de concertación y de la posibilidad de aprovechar los recursos. Además es evidente que muchos de los Comités se convirtieron en estructuras formales que se sobrepusieron a las ya existentes; otros sólo figuraron en el papel o una forma pasajera para demandar y conseguir recursos.[546] De ahí que los Comités de Solidaridad no constituyeran tampoco, "ninguna garantía para que el burocratismo y el clientelismo no lograran imponer su sello sobre la recién creada SEDESOL, ni para que se diera de una manera diferente la planeación y el uso de las inversiones".[547] La creación de la nueva dependencia tampoco supuso la 'institucionalización' del manejo y la programación de todos los

[546] Tomado de Julio Moguel, "La formación de la Sedesol...", **op. cit.,** p. 28.

[547] **Ibid.,** p. 28.

recursos, pues la Presidencia de la República siguió utilizándolo en forma discrecional y con criterios fundamentalmente políticos.[548] En la prensa extranjera se registró esta característica del programa, señalando que Solidaridad también exacerbaba el lado primitivo de la política mexicana al enfatizar la personalidad del presidente.

> "En los viajes que el señor Salinas hacía semanalmente fuera de la ciudad de México, recibía en propia mano peticiones de cosas que la gente quería que se hicieran. Se instruía a los funcionarios para hacer frente a estas peticiones con fondos del gobierno; el señor Salinas regresaba a los distritos y comunidades cuando esos proyectos estuvieron terminados. La impresión que se dejaba era clara: era el presidente el que proporcionaba esas ayudas, no la burocracia local".[549]

Con su instrumentación se acabó reforzando viejas prácticas y el predominio de la administración federal y del poder ejecutivo. El PRONASOL no aparece como un ejemplo de nueva manera de hacer las cosas, sino todo lo contrario, como un ejemplo de la eterna manera de hacer las cosas. Las ineficiencias y los resultados del programa pegaron en el centro de la definición ideológica del gobierno salinista, que quiso aparecer con un discurso renovado que tomaba distancia crítica con el populismo y a partir del que se establecerían también nuevas bases de relación entre el Estado y la sociedad. El resultado fue el de perpetuar la tradición mexicana del hombre fuerte que gobierna. Esto es lo contrario a la modernización.[550]

[548] Moguel, Cinco críticas..., **op. cit.,** p. 24.

[549] Cristopher Wood, "Survey of Mexico: into the spotlight", **The Economist,** february 13th-19th, 1993, p. 12.

[550] **Ibid.,** p. 12.

De hecho, el programa va a sufrir a los largo del sexenio una importante transformación; se le incluyeron cambios para ampliar sus objetivos, al servirse de él de una manera más evidente como un medio para mantener la gobernabilidad, con lo que se diluía el supuesto original de atacar frontalmente la pobreza extrema. Esto obligó a que se le incluyeran subprogramas que no correspondían tampoco a la idea original, por ello se le tuvieron que asignar más recursos. En 1989, el programa contó con un presupuesto de 1.7 billones de pesos, y en 1990 con 3.5 billones. Muy pronto empezó a dejar de ser un programa específico con recursos y planes claramente delimitados, para aparecer en todas partes, en los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD's), como 'la caja chica' del presidente o como recursos municipales para campañas políticas.[551]

BIBLIOTECA VIRTUAL

A pesar de que se reconsidera la idea de obviar a las estructuras preexistentes tanto a nivel de gobierno local, como de agencias centrales encargadas tradicionalmente de programas de política social. Esta reconsideración no llega a traducirse en decisiones políticas que permitieran una participación del gobierno local en las decisiones fundamentales que tuvieron que ver con el programa, ni tampoco se salvó de encuadrarse en esquemas de organización y procedimientos burocráticos, como también había sido la aspiración inicial. Dentro de los cambios registrados, la estructura burocrática para su manejo incluso se amplió. La estrategia central derivó en la "concentración del mayor poder posible en manos del ejecutivo,

[551] J. Moguel, Cinco críticas..., **op. cit.,** p. 23.

para canalizar recursos; la genealogía del PRONASOL es que fue creado como un fondo discrecional con el objeto de construir nuevos esquemas de control y patronazgo con los grupos de bajos ingresos".[552] La puesta en operación del programa con esas características trajo como consecuencia la sustitución de la parte de la administración pública dedicada a 'lo social', por una estructura paralela caracterizada por una supervisión personalizada, con facultades concentradas y ajena a toda posibilidad real de fiscalización con resultados jurídicos.[553]

El aumento de recursos y la ampliación de los programas, no pudieron ocultar lo inocultable dice Julio Moguel. Los indicadores macroeconómicos arrojaban saldos negativos en casi todos los renglones que tenían que ver con la recuperación de niveles de vida. El salario mínimo y el de la industria manufacturera descendían de manera continua,

> "en 1989, el nivel salarial de la industria manufacturera fue estrictamente el correspondiente a la mitad del nivel salarial de los años 1980 y 1981, y apenas el 43% del nivel experimentado en 1976."[554]

Tampoco el medio rural, espacio en el que el programa debió haber logrado sus mejores resultados, mejoró sus condiciones. Los habitantes de este medio no tuvieron mejores oportunidades para ver incrementados sus niveles de vida. Por otra parte, el programa favoreció que el sistema de crédito operara en la lógica de separar tajantemente lo insalvable de lo productivo; así el FIRA se especializó en

[552] Tomado de Denise Dresser, "PRONASOL, los dilemas de la gobernabilidad", **op. cit.,** p. 59.

[553] Gerardo García Merlín, "Solidaridad y Constitución", **Revista Coyuntura,** núm. 21, 1991, p. 26.

[554] J. Moguel, Cinco críticas..., **op. cit.,** p. 44.

los productores rentables, BANRURAL atacó a los potencialmente rentables y PRONASOL a los miserables. Con ello, se pervirtió la lógica de la relación entre los campesinos y el Estado, pues al recibir recursos a 'fondo perdido' se estimuló el mal uso de los recursos por parte de los campesinos, y hasta la corrupción, al tiempo que generó irresponsabilidad y descuido entre los funcionarios. El uso de recursos como préstamo bajo la forma de dádivas profundiza prácticas clientelares puesto que a una concesión corresponden fidelidades se traducen en acciones políticas y hasta en votos.[555]

Una parte de los recursos del programa no llegó a las comunidades que más los necesitaban debido al 'celo' que estos generaban entre los caciques, intermediarios políticos o gobernadores, que los desviaron o los canalizaron hacia lo que ellos consideraron prioritario. No existió una planeación consistente de dichos recursos. Por ejemplo, es cierto que se canalizaron recursos a zonas dominadas por partidos de oposición, y a núcleos sociales independientes y municipios democráticos como Juchitán en Oaxaca, pero también es cierto que la mayor parte de los recursos se canalizaron a través de mecanismos tradicionales corporativos, lo que impidió en gran medida que se cumplieran los objetivos planteados. En 1989, la CNOP de estado de Durango fue beneficiada con el 75% del presupuesto para PRONASOL en esa entidad, a pesar de su limitada capacidad resultado de su crisis y carencia de vínculos reales con los sectores sociales para poner en marcha los proyectos. Para el mismo año, en Oaxaca, la CNC recibió alrededor del 60% de esos recursos.

[555] **Ibid.,** p. 25.

PRONASOL parecía entonces fracasar en su objetivo: no había logrado combatir la miseria puesto que el proyecto económico que le servía como marco de acción, no sólo no favorecía este intento, sino que incluso lo obstaculizaba. Durante el sexenio salinista los indicadores de pobreza alcanzaron niveles que no se registraron en períodos anteriores. Las cifras oficiales en su inicio señalaban, como quedó apuntado, que existían 40 millones de pobres, de los cuales 17 estaban ubicados en el rango de la pobreza extrema. Al término del sexenio esta cifra parece haberse incrementado, lo que resultaría en un abultamiento de las filas que debieron haberse reducido por los efectos del PRONASOL.

No resolvió las dos cuestiones básicas que determinan los índices de pobreza de un país: la distribución del ingreso y la generación de empleos. La premisa básica de que con Solidaridad se establecía un nuevo esquema de colaboración tripartita: federación, municipio, beneficiarios, tampoco se sostiene; lo que se hizo fue extrapolar ese argumento en términos exclusivamente publicitarios para añadirle una cualidad más al programa: aparecer como el artífice de una nueva relación Estado-sociedad. Esta nueva relación, de acuerdo con el discurso oficial, debió haber favorecido la ubicación de los sectores marginados en los que se generarían organismos sociales autónomos que servirían como interlocutores para hacer llegar sus demandas al gobierno, los comités de Solidaridad. El primer impacto político importante de esta relación, es que sólo en apariencia deja fuera el tradicional esquema de control priísta. Además de que reproduce un tipo de gestión que privilegió la llamada izquierda social, filas entre las que como quedó apuntado se

nutrió en buena medida la organización de este programa. En términos políticos, esta 'nueva' relación lo que favoreció fue la articulación de una red corporativa paralela que permitió a la nueva élite en el poder tener interlocutores sociales que legitimaron la aplicación del proyecto económico.

La sobredimensión que adquirió el PRONASOL al convertirse en el recurso que articulaba todo lo que tuviera que ver con 'lo social' del gobierno de Carlos Salinas, no corresponde a los resultados obtenidos en ninguno de los múltiples aspectos en los que intervino. No se establecieron nuevas formas y relaciones entre el Estado y la sociedad. No se logró combatir frontalmente la pobreza, ni tampoco se constituyó como el germen de una reforma social y política de considerables magnitudes. En la unidad administrativa que operó el programa (la SEDESOL) se acunaría un relevo sexenal que profundizaría lo hecho hasta entonces; de esta unidad se esperaba pudiera constituirse en un pilar para la transformación hasta ideológica (sustentada en el llamado liberalismo social), que serviría como paraguas para reformular la relación entre la federación y los estados. Lo que en realidad se logró, fue disfrazar la acción populista del gobierno, para establecer como se había hecho antes, una red de intereses y clientelas.

Además el empeño del gobierno de Salinas de Gortari fue el de manejar al PRONASOL como si se tratara de una estructura paralela a la institucional, lo que lo dejaba a merced del apoyo presidencial.[556]

[556] El levantamiento armado en el estado de Chiapas en enero de 1994 probablemente va a convertirse en uno de los elementos que demuestran la vulnerabilidad del PRONASOL como programa del presidente.

> "La política social ha estado sujeta a los designios presidencialistas y centralizadores, para dar brillo a una institución cada vez más cuestionada y que no cede espacios a los estados y regiones, al fomento de la institucionalidad de las políticas y a las instituciones mediadoras, lo que puede derivar en una involución de la sociedad mexicana..."[557]

Al hacer depender a los programas sociales como el PRONASOL de la institución presidencial, ésta se convierte el principal foro de articulación de las demandas y el mecanismo principal de la asignación de los recursos.

> "Seguir otorgando 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. Esto último puede ser muy peligroso y puede significar una desestabilización que opere contra todo el sistema, en la medida en que es un régimen presidencialista, como ha quedado demostrado con la insurrección de Chiapas".[558]

Esta insurrección estalla por diversos problemas que se habían acumulado en el tiempo,[559] pero que llegan a exacerbarse como resultado del énfasis puesto en las

[557] Gerardo Torres Salcido y Rosalía López Paniagua, "Política social y organizaciones urbano-populares", **Acta Sociológica,** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, núm. 10, enero-abril 1994, p. 49.

[558] **Ibid.,** p. 49.

[559] Para explicar el levantamiento chiapaneco es necesario tomar en consideración las condiciones de pobreza y marginación de las comunidades indígenas, pero también la presencia de una organización político militar con un origen distinto al de los indígenas, y que encontró terreno fértil para el proselitismo ideológico, político y militar sobre una base campesina que había desarrollado demandas para alcanzar mejores niveles de vida. Desde 1974, el gobierno mexicano le propuso a Samuel Ruiz, obispo de la diócesis de San Cristóbal de las Casas, la organización del Congreso Indígena, debido a la gran influencia que ejercía sobre esas comunidades. En ese Congreso ya se destacaron las condiciones de pobreza, marginación e injusticia en las que se encontraban los indígenas y campesinos de Chiapas. Para organizar el Congreso la diócesis de San Cristóbal recurrió a los militantes de izquierda no tradicional surgida a raíz del movimiento estudiantil de 1968. Son estos militantes junto con los dirigentes indígenas destacados en el Congreso y el apoyo de la pastoral, quienes constituyen las primeras organizaciones regionales. Estas organizaciones paulatinamente se van transformando en la organización político-militar que se conoce como las Fuerzas de Liberación Nacional. A principio de los años ochenta la influencia de los movimientos guerrilleros centroamericanos en ascenso y la llegada al gobierno del estado de Chiapas del general Absalón Castellanos (1982-1988) identificado con los terratenientes y la oligarquía del estado, aceleran la constitución de una organización a la que denominan SLOP; en ella también participaron personas vinculadas con la diócesis de San Cristóbal que acababan de regresar de Nicaragua. La principal función de esa organización fue la de orientar el proceso de lucha y resistencia de las comunidades. Es a través del SLOP y de los campesinos que participaron en ésta, como los asesores militantes de las llamadas Fuerzas de Liberación Nacional se vinculan a las comunidades de la selva lacandona. Carmen Legorreta Díaz, "Chiapas: el impacto en las cañadas", **Nexos,** marzo 1996, pp. 53-56.

políticas de modernización en las que no había posibilidad de incluir la parte del México con mayor grado de atraso.[560] La reforma al artículo 27 Constitucional,[561] la

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

[560] En contraste con la riqueza e importancia de sus recursos naturales, Chiapas figura entre los principales lugares de atraso social. Un 64% de la 111 cabeceras municipales no tienen caminos pavimentados, 75% de sus 17,000 localidades ni siquiera cuentan con vías rurales; en 60% de las viviendas se consume leña o carbón como única fuente energética. A pesar de que aporta el 55% de la energía hidroeléctrica del país, más del 30% de sus casas (1990) carecían de electricidad al igual que en el 95% de las habitaciones indígenas (1982). No obstante la capacidad de recursos hídricos, sólo 2.9% de la superficie agrícola dispone de riego. En 1990, en 40% de las viviendas faltaba agua entubada. La industria tiene muy poco que ver con la generación de empleos. En 1990, sólo un 11.1 % de la PEA ocupada laboraba en ese sector, mientras que el 58.3% lo hacía en el agropecuario. Cabe destacar que el 99.2% de la población vive en comunidades rurales. La entidad ocupa el primer lugar en la producción de café, segundo en ganado y tercero en maíz; paradójicamente, se encuentra también en los primeros lugares de desnutrición que afectaba al 54% de los chiapanecos (1988). La población es de 3,210,000 habitantes de los cuales 26% son indígenas. Heredera de una de las principales culturas de Mesoamérica, Chiapas es primer lugar en analfabetismo. Un 30% de los mayores de 15 años son iletrados. El promedio estatal de población monolingüe oscila entre el 32.5% y el 57.2%. De los 111 municipios, 89 son considerados como de marginación media y alta. Oficialmente la tasa de desocupación es de 2.3%; sin embargo, dentro de la PEA ocupada se informa que un 19% no recibe ingresos y que el 39% percibe menos de un salario mínimo. Es decir, casi el 70% de la población que tuvo oportunidad de ocuparse, recibió durante 1991 menos de nueve pesos diarios para subsistir. Gloria Vázquez (comp.), **Marginación y pobreza en México,** México, ed. Ariel, 1995, pp. 66-67.

[561] Datos oficiales de 1989 señalaban que el 76.9% de los predios eran propiedad privada y abarcaban el 34.6% de la superficie (las tierras de mejor calidad), mientras que 11.7% pertenecían a ejidos y abarcaban el 39.3%. El resto se distribuía de manera irregular y correspondía a diferentes formas de tenencia de la tierra, destacando la propiedad comunal y zonas federales. La reforma del artículo 27 tuvo repercusiones graves en la sociedad, al tener Chiapas más del 25% de rezago agrario del país. Los motivos son, primero, históricos. La lucha agraria aparece todavía en Chiapas, a diferencia de otras regiones del país, como la primera demanda de un conjunto de productores sometidos históricamente a una conquista permanente. Los propietarios son fundamentalmente ganaderos que desarrollan una vieja ganadería extensiva que destruye las selvas y emplea poca mano de obra. Segundo, agrario, el contubernio de funcionarios y empleados de todos los niveles de la Delegación Agraria y de la Comisión Agraria Mixta con los propietarios tradicionales; cabe aclarar que esta relación no se da sólo por el dinero que hay de por medio, sino porque varios funcionarios son parientes de propietarios y finqueros. Ahora, con la reforma y ante el rezago, muchos funcionarios se alistan para ser los primeros beneficiarios por la vía de la compra. **Ibid.,** p. 68.

liberalización del mercado internacional del café,[562] la privatización de empresas estatales, la reducción del gasto público, el retiro de los subsidios al campo y las políticas ecológicas a ultranza, prohibieron el desarrollo de las tradicionales actividades agropecuarias de los productores de la selva chiapaneca, sin ofrecerles

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES

[562] En el campo de la economía el efecto más significativo para el campesinado chiapaneco fue la crisis en el cultivo del café, que se agudizó en 1989 por la eliminación del acuerdo de cuotas de la Organización Internacional del Café (OIC). Esta primera caída del aromático golpeó la economía de grandes sectores de la población. El 75% de la producción y el 98% de los dedicados a esa actividad. Como resultado de eso, las organizaciones existentes de productores trabajaron intensamente para lograr controlar el 16% del mercado interno entre 1988 y 1989, alcanzando así su más alto nivel de participación en la comercialización. Este avance coincidió con la más abrupta baja en los precios internacionales, lo que significó la quiebra de casi todas las organizaciones cafetaleras de la región y una descapitalización de la que no se recuperarían. En 1991, cuando se discute el regreso al sistema de cuotas en la OIC, México hace de esquirol frente a las demás naciones, en franco apoyo a la política estadounidense que pugnaba por la liberalización del mercado internacional del café, presionado, además, por las negociaciones del TLC. A esta crisis se añaden las de otros productos: caída de los precios de la carne de res por la apertura del mercado, incapacidad para abastecer la demanda de leche, restricciones a la explotación forestal y una situación de franca desventaja de los productores de maíz frente a la competencia. **Ibid.,** p. 68.

opciones alternativas.[563] La sociedad chiapaneca es una de las que registra rezagos, pero también mayores niveles de desigualdad y discriminación. Es sabido que la Revolución no pasó por Chiapas y que tampoco se vivieron procesos significativos de reparto agrario. Por todo ello, Chiapas debió haberse constituido en el gran 'reto' del Programa Nacional de Solidaridad. Sin embargo, la insurrección de enero de 1994 esbozó una de las más implacables críticas a ese programa.[564]

A partir de mayo de 1993, cuando el ejército encontró cuarteles provisionales, el subsecretario de Desarrollo Social de la SEDESOL, Carlos Rojas, ganó una discusión importante en el gabinete. Durante meses anteriores al levantamiento, la SEDESOL canalizó a Chiapas una cantidad creciente de recursos, pero parte de éstos no llegaron a los lugares que más los necesitaban, sino a las arcas de las organizaciones controladas por el PRI. Chiapas, por ejemplo, registra el mayor número de Comités de Solidaridad, lo que podría hacer suponer que fue el estado en dónde se tuvo mayor éxito en el cambio de la relación Estado-sociedad. "La insurrección campesina de la selva demostró que así fue, pero en sentido contrario".[565] En agosto de 1993, el entonces secretario de Desarrollo Social, Luis

[563] Carmen Legorreta, **op. cit.,** p. 59.

[564] **Ibid.,** p. 76.

[565] De los 8,824 comités chiapanecos de solidaridad existentes o registrados, 1,299 operaban en el área de producción de café, 2 en la de pimiento, 3 en la forestal y 16 en la miel; lo que da cuenta de la debilidad organizativa de esos grupos, los que reciben sólo apoyos de "emergencia" del programa en una área que ha sido terriblemente golpeada por la caída de los precios internacionales y la desincorporación del Instituto Mexicano del Café (INMECAFE). Los 7,504 comités restantes se distribuyeron en el programa Escuela Digna (1,890), Fondos Municipales (1,137), otros y no especificados(4,477).El programa de Escuela Digna se dirigió en casi todos los casos al reforzamiento de aulas y sus comités estuvieron integrados, con o sin PRONASOL, por agrupamientos tradicionales, como el de padres de familia. Los Fondos Municipales dependieron en buena medida de la estructura organizativa de los ayuntamientos, que el particular en Chiapas representan nudos articuladores del poder político tradicional, de caciques, finqueros y priístas. La inversión del PRONASOL en Chiapas muestra un sesgo muy pronunciado hacia los rubros de bienestar y de infraestructura básica de apoyo, canalizando montos muy poco significativos hacia la producción. El PRONASOL se movió, entonces, en el plano del asistencialismo, con recursos que dada la magnitud y extensión de la pobreza en la entidad resultaron muy limitados (se ha hecho un cálculo de 39 centavos diarios por persona durante los cinco años de aplicación del programa). Los Comités tuvieron en Chiapas una función muy restringida como quedó demostrado en el marco del conflicto bélico iniciado en enero de 1994. Las fuerzas que plantearon líneas de acción, tareas y propuestas de cambio para la rehabilitación social, tuvieron muy poco que ver con la estructura organizativa fomentada por el Pronasol. G. Vázquez, **op. cit,** p. 78.

Donaldo Colosio, anunció la creación de un programa especial para los municipios de la selva y la asignación de 40,000 millones de nuevos pesos destinados a las regiones más pobres de Chiapas. Colosio declaró que, por instrucciones del presidente, ésta región sería apoyada de manera especial. En septiembre de ese mismo año regresó a Chiapas con el presidente Salinas; juntos inauguraron la Cuarta Semana Nacional de Solidaridad y un hospital en Guadalupe Tepeyac, que posteriormente serviría de sede de los cuarteles provisionales del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).[566]

El desarrollo de la política social bajo el paraguas del arreglo administrativo del PRONASOL tuvo en el caso de Chiapas, un obstáculo adicional: se topó con el gobernador Patrocinio González Garrido, quien pronto

> "puso punto final a las directrices modernizadoras que emanaban del gobierno central. Los delegados de Solidaridad se vieron limitados por el poder del gobernador y de sus aliados entre la élite chiapaneca. Los funcionarios del gobierno estatal y municipal abusaron con frecuencia de los recursos de Solidaridad para favorecer sus propias necesidades, canalizando recursos que originalmente estaban destinados a las

[566] Denise Dresser, "Aturdida y confusa: la política social en México desde el levantamiento de Chiapas", **El Cotidiano,** mayo-junio 1996, pp. 98-99.

comunidades hacia la construcción de 'grandiosos' proyectos de infraestructura urbana".[567]

La condición subrayada como positiva de la descentralización de recursos, en el caso de Chiapas, "significó simple y llanamente que se diera una mayor capacidad económica y de manipulación política a las redes de cacicazgo local y a los finqueros".[568] El PRONASOL no logró reducir los abismales rezagos sociales en la entidad menos favorecida, pero tampoco el objetivo central no explícito en el discurso que sostenía al programa: el neutralizar y contener el descontento generado y exacerbado por la aplicación de las políticas de ajuste económico impulsadas por el gobierno.[569] El gobierno federal sucumbió a los imperativos de estabilidad política y consideraciones estatales en Chiapas. "En las elecciones intermedias de 1991 quedó claro que el gobierno de Salinas no tenía intención de desmantelar la red prevaleciente de intereses políticos y económicos dominantes en el estado".[570] El presidente entregó el programa al gobernador González Garrido a cambio de la garantía de una victoria indiscutible del PRI,[571] y otros aspectos relacionados con el

[567] **Ibid.,** pp. 94-95.

[568] G. Vázquez, **op. cit.,** p. 77.

[569] G. Vázquez, **op. cit.,** p. 76.

[570] D. Dresser, "Aturdida y confusa..." **op. cit.,** p. 95.

[571] Tradicionalmente Chiapas había obtenido los más altos porcentajes de votación para el PRI. En 1979 obtuvo el 100% de los votos en todos los municipios; en 1982 fueron 64 los que alcanzaron el mismo porcentaje; en 1985, 56, y para 1988, sólo 45. Pero en las elecciones federales obtuvo el 90 % de la votación. A propósito de los comicios de 1991, el gobernador declaró: "Chiapas no tiene riesgos electorales, pero sí oportunidad de probar una vez más que somos la más grande y vigorosa fuerza política del país". Estas palabras hacen pensar en la importancia estratégica que tenía el voto priísta chiapaneco para la legitimación de los procesos electorales federales. Citado por G. Vázquez, **op. cit.,** p. 69.

interés nacional.

El levantamiento chiapaneco constituyó un fuerte golpe para PRONASOL y sus operadores. La política social equiparada al programa y la estrategia particular de la SEDESOL perdieron el rumbo. Se canalizaron recursos de manera indiscriminada a Chiapas,[572] violentando uno de los supuestos básicos iniciales del programa: las asignaciones focalizadas y jerarquizadas. El PRONASOL se convirtió en un foco de ataque al responsabilizarlo de todos los problemas que había intentado evitar. Esto produjo, además divisiones entre la élite gobernante.[573]

> "La respuesta inicial de la SEDESOL fue la de la posición oficial del gobierno: la pobreza de los indígenas en Chiapas fue un pretexto, una justificación y no la raíz de la lucha armada. No fue un movimiento indígena, sino un proyecto político y militar implantado (sic) a los indígenas desde afuera pero sin ser representativo de ellos".[574]

Sin embargo, el secretario de Desarrollo Social construye una estrategia adhoc posterior al levantamiento.

> "SEDESOL anunció la instalación de 17 módulos de Atención Social en Chiapas para dar respuesta a las demandas comunitarias. El INI

[572] Se construyeron hospitales en Hixtla y Mapastepec, se incorporaron más de 4,000 escuelas al programa Escuela Digna, se construyeron 1,900 salones de clase, 108 laboratorios, 80 clínicas rurales y 3,000 km. de carreteras. Se proveyó de luz eléctrica para más de 1,200 comunidades y drenaje para 65 municipios. Se asignaron recursos financieros para apoyar a más de 65,000 productores agrícolas, **ibid.,** pp. 97-98.

[573] **Ibid.,** p. 97.

[574] **Ibid.,** p. 97.

> asignó recursos adicionales para los Fondos Regionales de Solidaridad. Se sustituyó a Elmar Seltzer, el impopular gobernador interino que había a su vez sustituido a González Garrido, por Javier López Moreno. Fue también designado un nuevo delegado de Solidaridad para reemplazar a su poco efectivo predecesor. Y muchos de los reformadores sociales ligados a Solidaridad y al INI fueron a Chiapas a ofrecer su asistencia".[575]

Además del activismo registrado, Chiapas se convirtió en la sede de un importante número de agencias: la del Comisionado para la Paz y la Reconciliación, la Comisión Nacional para del Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, el Programa de Desarrollo Integral de los Altos, la Comisión Coordinadora para la Aplicación de la Amnistía, una oficina de la Secretaría de la Defensa Nacional destinada a recibir quejas de la ciudadanía, una oficina de la Comisión de Derechos Humanos y de programas diversos para la provisión de alimentos y servicios médicos.[576]

Adicionalmente a lo señalado se canalizaron fondos para apoyar de manera específica a los cafeticultores, dada la grave situación por la que atravesaban como quedó señalado párrafos arriba. "Para los dirigentes de las organizaciones campesinas, los meses posteriores al levantamiento fueron la mejor oportunidad de su historia para recibir fondos federales. Al mismo tiempo PROCAMPO y los

[575] Respecto al funcionamiento de los módulos se señala que "de acuerdo con un diligente de una cooperativa de cafeticultores las demandas se recibieron pero nunca fueron atendidas. Los módulos se convirtieron en una pesadilla burocrática. Las rivalidades tradicionales entre dependencias prevalecieron y se hizo evidente la ya añeja fricción entre el INI y Empresas de Solidaridad", **ibid.,** p. 97.

[576] **Ibid.,** p. 97.

Convenios de Desarrollo Social incrementaron su financiamiento en la región".[577]

Hemos señalado que el PRONASOL había sido diseñado como remedio adhoc, pero después del levantamiento en Chiapas esta característica se hace aún más evidente. El posible impacto positivo que hubiera podido derivarse del activismo desplegado en el estado en conflicto, quedó diluido por una falta evidente de coordinación de todos los esfuerzos realizados, además de que el sexenio estaba llegando a su fin, lo que exacerbó aún más las diferencias en las estrategias de acción respecto a Chiapas, que ya se habían manifestado desde que ocurrió el levantamiento.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Los recursos de Solidaridad destinados para propósitos diversos como el de lograr la tranquilidad social seriamente amenazada en la zona de tanta pobreza y marginación, sirvieron, por ejemplo, en el ejido de la Sultana, cuna de la rebelión zapatista, para construir una cancha de baloncesto y una clínica pequeña, que alcanzó con los cinco millones de nuevos pesos que llegaron vía el programa. El INI otorgó dos autobuses a ese mismo ejido. La presidencia municipal construyó una cisterna para agua potable. Salinas mismo firmó 26 decretos de tenencia de tierra en la región. Sin embargo, Luis Donaldo Colosio ya como candidato a la presidencia y después del levantamiento chiapaneco reconocería que los recursos de Solidaridad habían sido insuficientes, que habían llegado a Chiapas demasiado tarde y que no habían logrado revertir 500 años de desigualdad. A esto habría que añadir que los recursos fueron en Chiapas también utilizados para otros propósitos, lo que les

[577] **Ibid.,** pp. 97-98.

restaría eficacia para el de ayudar a resolver las grandes carencias que aquejaban a esa parte del país.[578]

El balance: aparentes nuevas fórmulas dentro de viejos marcos de acción.

El problema que corroboraría lo planteado en esta investigación es que el funcionamiento del programa dependió de la voluntad política del ejecutivo.[579] PRONASOL se convirtió, incluso desde el punto de vista presupuestario, en una política que no tuvo una relación coherente con el resto de las políticas sociales. El Presidente quiso correr el riesgo de manejar una estructura paralela, cumpliendo funciones que formalmente estuvieron encomendadas a las instituciones y dependencias encargadas de la administración de los servicios sociales. En esta aparente propuesta novedosa sí hubo un reconocimiento más explícito en el sentido de que las dependencias tradicionalmente responsabilizadas de las áreas sociales no habían cumplido de manera satisfactoria con sus respectivos cometidos. Hubo también alusiones claras a los límites que el estilo de gestión inclusivo y populista había alcanzado. Sin embargo, lo que el análisis del programa permite sostener es que el manejo del PRONASOL podía redituar apoyo al gobierno. Pero lo más

[578] D. Dresser, "Aturdida y confusa..." **op. cit.,** p. 96.

[579] Tomado de Beatriz Magaloni K. "Pobreza y democracia", **Cuadernos de la Revista Nexos,** núm. 196, año 17, vol. XVII, abril 1994, pp. XIII-XIV.

importante es que al manejar el propio presidente el programa, como si fuera una dádiva que él daba o quitaba, le dio toda la posibilidad de manipular uno de los instrumentos más eficaces para mantener cierta estabilidad política y social.

Esa pretendida estabilidad, se logró, sin embargo en un escenario político distinto en el que se quiso seguir actuando bajo esquemas autoritarios disfrazados de participativos. Se quiso aparentar introducir cambios de fondo en la relación corporativa, cuando lo que en realidad se intentó fue solo un cambio de clientelas. De igual manera se quisieron obviar los engorros burocráticos, quedándose las acciones del programa atrapadas en niveles de decisión centrales y en rigideces tan burocráticas como las que se quisieron impedir. No fue tampoco posible pasar por alto el entramado institucional existente; si no se contó con los niveles locales de gobierno para el diseño y puesta en marcha del programa, era difícil esperar que hubieran asumido como propio el compromiso derivado de las acciones pronasolistas.

Al terminar el sexenio salinista la impresión es de que el PRONASOL quedó atrapado en el discurso político al igual que había sucedido con los programas anteriores; por ello, los instrumentadores del programa llegaron a admitir que al concluir esa administración,[580] muy probablemente se pudiera convocar a un debate para decidir la viabilidad de continuar con el programa durante el gobierno que estaba por iniciar su período. La idea inicial que giró en torno al programa, hasta el

[580] Tomado de las declaraciones de Mario Luis Fuentes Alcalá, Director de Programación y Presupuesto Regional de Solidaridad, **Periódico Uno más Uno,** 24 de marzo de 1992.

momento en el que el gobierno de Ernesto Zedillo hace una propuesta de política social (véase el apartado de las conclusiones), en tanto herencia salinista, es que se debía buscar que se reformara en tres supuestos básicos: avanzar efectivamente en un esquema descentralizado de recursos y acciones, hacer más transparentes la toma de decisiones y mantenerlo desligado de las actividades partidistas, puesto que haciendo un enorme esfuerzo de síntesis las críticas más severas se centraron justamente en el hecho de que había favorecido una concentración excesiva de las decisiones en el presidente, que con el programa se había hecho un uso discrecional excesivo de los recursos y de que había sido utilizado de manera por demás evidente como recurso de proselitismo en favor del partido oficial.[581]

BIBLIOTECA VIRTUAL

El PRONASOL no resultó más que un paliativo de corto plazo que intentó reducir los márgenes de reacción social de cara a las drásticas medidas de ajuste macroeconómico. En el caso del estado de Chiapas, ni siquiera esto fue posible. Lo que sí es seguro, es que la experiencia de un programa con características similares no podrá repetirse en el futuro inmediato.

[581] Tomado de "Solidaridad al Debate", Suplemento especial del **periódico El Financiero,** 23 de mayo de 1995.

El incipiente Estado liberal mexicano y su herencia entendieron la atención de los grupos desfavorecidos sólo como una actividad marginal. La preocupación esencial de la primera y segunda generación de liberales estuvo, primero, puesta en la construcción del Estado y después en la búsqueda casi del equilibrio entre estado y mercado. Al no lograrse finalmente este equilibrio, los recursos siempre parecieron escasos en relación a las tareas por asumir y a las crecientes demandas sociales.

Esta situación va a reflejarse en un compromiso ambiguo respecto al apoyo a los sectores desfavorecidos que se tradujo en una situación también ambigua; por un lado, reconocer la importancia de la participación de los privados en esa actividad; esas tareas se equipararon con las de la beneficencia. Por el otro, arrebatarle a la Iglesia Católica el espacio político que le daba su cercanía con los desfavorecidos.

Este doble juego se logró sostener gracias al papel central que finalmente tuvo el ejecutivo el que va encontrando la posibilidad del ejercicio del poder sólo en la expresión autoritaria. Esta actitud ambigua junto con el endurecimiento de la autoridad presidencial, va a reproducirse y a profundizarse durante el Porfiriato, y empieza a pensarse en la política social como un 'recurso' de gobernabilidad cuando la situación social se deteriora y la Revolución está a punto de estallar.

Durante el largo periodo que va de los años veinte a los cuarenta los gobiernos llevaron a cabo acciones que incidieron en el desarrollo económico; de

los años cuarenta a los setenta profundizaron esas acciones e incorporaron una serie de mecanismos que impidieron que la pobreza adquiriera salidas violentas. Entre estas acciones destacan sin duda, el reparto agrario, el aumento constante del gasto social y un incremento sostenido de la producción y el empleo, que lograron generar bienestar aunque muy desigual. Es esta desigualdad la que va a permitir entender la lógica que hubo detrás del diseño de las políticas llamadas sociales. Éstas van a buscar 'paliar' las situaciones de desigualdad. Paralelamente a esas políticas, aparecen una serie de instituciones creadas para atender las demandas sociales de la población, en el mejor de los casos, sectorial. Muchas de las acciones de este entramado institucional tuvieron que ver con prestaciones vinculadas al salario, generadas alrededor de un empleo formal y estable; de ahí que buena parte de las políticas ensayadas en esos años tuvieran como centro la estrategia industrializadora del país.

BIBLIOTECA VIRTUAL

Pero ese tejido fue solidificando el edificio de relación corporativa, permitiendo al ejecutivo su paralelo fortalecimiento al instituirse como el fiel de la balanza en la satisfacción de las demandas. Esta situación favoreció el que se entendiera a la política social también como una fuente de privilegios. Esto es, se estructuró teniendo como demandante la que por consideraciones sobre todo políticas, se identificó como los sectores sociales que se verían beneficiados por políticas derivadas fundamentalmente del gasto social: de manera destacada servicios educativos y de salud. Esto, con el tiempo, provocó una gran concentración de recursos e instituciones en beneficio sobre todo de grupos organizados, pero especialmente de sus liderazgos.

Este modelo de concesiones que de hecho sustituyó el diseño de políticas sociales se fue consolidando muy lentamente. Hubo que esperar el paso de una sociedad predominantemente agraria a una industrial, proceso que adicionalmente fue dejando saldos y déficits en la solución de problemas urgentes. Fue lenta su consolidación y lenta su evolución y dinámicas internas, lo que no favoreció la implantación de modelos alternativos que hubieran permitido la puesta en marcha de políticas sociales más integrales y de largo plazo. La dificultad para afirmar la institucionalidad que el Estado Mexicano ha requerido, favoreció que se establecieran mecanismos más de intercambio que de respuesta social. El Estado requería del apoyo de grupos organizados, y, éstos para resolver sus demandas, no tenían otra salida que moverse bajo el manto protector de la institucionalidad política en gestación.

Este 'pacto' se sostuvo gracias a las deficientes estructuras democráticas y a que la red corporativa se apoyó fundamentalmente en la partidaria, (en la del partido hegemónico hasta hace muy poco tiempo, el Revolucionario Institucional) cancelándose con ello, toda posibilidad real de alternancia política, puesto que el gobierno priísta aparecía como el único agente capaz de realizar la justicia social prometida desde la Revolución. En este contexto a la política social no se le asigna el papel dinamizador de acciones que favorecieran los equilibrios sociales, sino uno compensatorio y negociador. Frente a la aparición de clínicas, escuelas, hospitales, tiendas sindicales, viviendas, debía corresponder la participación en mítines y concentraciones, disciplina sindical, militancia en el partido oficial, y, algo fundamental para el sostenimiento de la gobernabilidad, el voto corporativo.

La crisis de esta modalidad toca a la puerta a finales de los años setenta. Los serios problemas económicos reflejados en crecientes déficits fiscales y con el exterior, la enorme dificultad para promover una reforma fiscal amplia, los topes salariales, van a poner en evidencia los desequilibrios que provocó ese esquema de relación. Esta situación con sus variables particulares va también a presentarse en otros países en desarrollo, particularmente los latinoamericanos. De ahí que muchas de las medidas adoptadas por México para hacer frente a las sucesivas crisis, correspondieran a las condiciones fijadas por organismos internacionales que hacían y hacen préstamos sobre bases de reformas macroeconómicas que ellos mismos establecen. Esta condicionalidad se puso en marcha a través de programas de ajuste también ensayados en otros países latinoamericanos.

Las sucesivas crisis económicas se van a inscribir en otra de magnitudes más amplias y que es la referida al desgaste del modelo de Estado Benefactor. La versión latinoamericana de ese tipo de Estado entró en franco descrédito y hubo que reconocer el fracaso del modelo económico que sustentó este arreglo. No se cumplió la máxima acuñada desde la posrevolución, 'era necesario crear primero la riqueza para después repartirla'.[582] A partir de los años setenta, entonces, las referencias a las crisis por las que atravesaban la mayor parte de los países de la región se van a mantener en un plano de argumentación estrictamente económica. Esto generó una tajante división entre la política económica y el resto de las políticas. Pero peor que eso, las opciones y soluciones que se plantearon para enfrentar dichas crisis, han tenido resultados francamente desalentadores. El

[582] Lorenzo Meyer, "Permanencia y cambio social en México", **Foro Internacional,** núm.88, octubre-diciembre 1980, pp. 122-123.

carácter sectorial de la política económica y las particularidades que de ello se derivan, refieren a los estrechos márgenes en los que se formulan estas decisiones y de la poca incidencia e impacto que tienen en los problemas de conjunto. Esto es especialmente válido para las políticas sociales. Estas políticas definidas convencionalmente como una de las políticas de gobierno, puesto que su acción tiene un impacto directo sobre el bienestar de los ciudadanos al brindarles servicios e ingresos, han tenido que ser caracterizadas como políticas sociales compensatorias, dado que están orientadas, en el mejor de los casos, a paliar los desequilibrios sociales, o, a 'acompañar' a los programas de ajuste económico.

Para lograr que estas políticas efectivamente sirvieran de contrapeso a los ajustes económicos, se instrumentaron a través de programas diseñados ad hoc, que obviaban las estructuras tradicionales encargadas de programas sociales. Se partía de la presunción de que los organismos regulares del Estado ya no estaban en condiciones de cumplir ese compromiso de manera rápida y eficaz. Sin embargo, la decisión de haber canalizado esos programas sociales a través de esos mecanismos administrativos alternos, se inscribe de lleno en la convicción de que la política social se convertía en un preciado recurso para el fortalecimiento de los ejecutivos, lo que en última instancia acabaría sirviendo para la ampliar sus márgenes de gobernabilidad.

A partir de los años setenta el proceso de construcción y maduración del sistema de políticas sociales en México se inscribió también en esa lógica. La pretensión universalista de la provisión de servicios sociales entró en contradicción con la práctica particularista acuñada desde el siglo pasado. Esta

tensión estuvo en la base de la construcción del sistema de políticas sociales en México. Encontró, como se señaló, un terreno favorable en el modelo económico que prevaleció durante el proceso de sustitución de importaciones y que sirvió como insumo fundamental para la industrialización iniciada en la década de los cuarenta.

Posteriormente, en pleno proceso de ajuste, se incluyeron los programas alternos. En esta 'nueva' estrategia la política social seguiría siendo accesoria, tanto bajo los gobiernos cuya intervención fue decididamente muy amplia: Luis Echeverría y José López Portillo, como bajo los que se suman a la propuesta modernizadora que incluía de manera muy fundamental el retiro del Estado de una gran cantidad de áreas de intervención, que son los gobiernos de Miguel De la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. Esta presencia accesoria de la política social se desdobla de manera desigual: por momentos fue intensiva cuando se contó con recursos externos en cantidades importantes y con los ingresos provenientes del petróleo, se echaron a andar programas que se consideraron de creciente cobertura, como el PIDER y COPLAMAR. En otros, fue retractiva cuando los recursos fueron francamente escasos, como sucedió durante el gobierno de Miguel De la Madrid. Bajo ambos supuestos, sin embargo, fue incorporada en la agenda política en programas coyunturales que no lograron sostenerse más allá del término del gobierno que los propuso, o quizá durante algún tiempo más, pero ya muy disminuidos dado que ya no contaban con los apoyos particulares que habían tenido como 'programas consentidos' de los presidentes. Tuvieron una vida relativamente efímera a pesar de que, primero, incluían preocupaciones de fondo

para problemas también de fondo, como fue el caso del atraso en el medio rural. Segundo, sus modalidades de financiamiento escapaban a los controles centrales. Y, tercero, su desenvolvimiento institucional estuvo diseñado de manera paralela a las instituciones que cumplían con esas responsabilidades en el pasado, lo que se esperaba pudiera haber significado un comportamiento menos burocrático.

Para la década de los ochenta resultaba evidente el deterioro de las políticas de bienestar que va a expresarse de diversas formas: una menor dinámica de empleo, bajo gasto social y una pérdida acentuada del poder adquisitivo del salario. Es el momento en el que los beneficios sociales empiezan a dejar de ser extensivos incluso para aquellos grupos organizados bajo el paraguas protector del Estado, los que habían sido particularmente beneficiados por los arreglos de intercambio y negociación auspiciados bajo el esquema corporativo.

También de manera paulatina, estas prácticas paternalistas y populistas van a ir cediendo terreno para otras en las que se suponía se privilegiaba la eficacia, esto es, el dejar de acudir a respuestas sólo en base a un abultado gasto público, para responder con decisiones más racionales, permeadas por un criterio de restricción y de prioridad. Este fue el discurso en el que el gobierno de De la Madrid justificó la desaparición de programas gubernamentales como el SAM, COPLAMAR y PIDER. Estas decisiones se acompañaron de la insistencia en auspiciar una mayor participación y de hacer corresponsables a otros sectores de la provisión de bienes y servicios sociales. Sin embargo, el gobierno adoptó una posición que lo menos se antoja ambivalente, si no es que de franco recelo, cuando esta participación surgió como respuesta frente a la parálisis gubernamental después de los sismos de 1985.

Durante el gobierno de Salinas de Gortari, la política social va a ser equivalente del Programa Nacional de Solidaridad. Este programa recrea todos aquellos vicios que los funcionarios que encarnaron el relevo sexenal liderado por Salinas, supusieron como los atavismos populistas de contenido ideológico que impidieron el progreso del país y la solución de los graves problemas sociales. El presidente incorporó el PRONASOL haciendo eco a las propuestas hechas por los organismos internacionales. Sin embargo también tuvo un fuerte contenido paternalista que reforzó la imagen presidencial; ambas características lo hacían poco original, aunque en los afanes publicitarios que envolvieron al programa se quiso sostener lo contrario. El programa especificaba que para erradicar la pobreza extrema el impulso debía venir del Estado, pero también de la sociedad, apelando al espíritu solidario de la sociedad. La concepción ideológica de un Estado solidario, tampoco es original. Los partidos socialdemócratas cuya oferta política amparó el modelo de Estado Benefactor desde finales de la década de los años veinte en algunos países de la Europa Occidental adoptaron ese principio en sus programas de gobierno.

Las decisiones tomadas a partir de los años setenta por los sucesivos gobiernos referidas de manera gruesa a 'lo social', tienen como común denominador que se materializaron en la puesta en marcha de programas diseñados para resolver de manera parcial alguno de los problemas que aquejaban a los más desfavorecidos. Esas decisiones negaban toda pretensión universalista y se alejaban de una propuesta integral y de largo plazo. Se diseñaron programas

que operarían en paralelo a las unidades administrativas tradicionalmente responsables de las áreas sociales. Respondieron en mayor o menor medida a los programas de ajuste cuyos requisitos estuvieron impuestos por los organismos internacionales que financiaron parcialmente los programas. Se incluyó la participación comunitaria como un insumo que fue adquiriendo relevancia en la medida en que el gobierno fue siendo más incapaz en la generación de soluciones para la creciente demanda, aunque también ésta participación estuvo contemplada en las propuestas de los organismos financieros aludidos.

Sin embargo, los programas analizados en la parte central de la investigación también presentan diferencias importantes. PIDER fue una iniciativa de una grupo de funcionarios que entendieron que el rezago rural podría convertirse en un problema que afectaría la estabilidad. A partir de ciertos resultados positivos que el programa ofrecía, el presidente lo asume como propio y quiere darle incluso mayor importancia; propone la operación de una comisión de mayores alcances. El siguiente gobierno tiene la experiencia PIDER como referencia, pero en lugar de sostener y fortalecer ese programa, propone una fórmula distinta, COPLAMAR, que obtiene sus mejores resultados cuando hace convenios con dependencias que tenían desarrollo institucional sólido, aspecto que supuso prescindible en el originar arreglo administrativo de la coordinación. En el momento de mayor retracción del gasto público y del social, no existe una propuesta de programa ad-hoc; es más se desaparecen los existentes. El PRONASOL incluye y profundiza las características de los programas paralelos ensayados anteriormente, pero se encuentra con un momento de mayor

vulnerabilidad en términos de gobernabilidad; hay una oposición política que empieza no sólo a desafiar al poder en manos de una partido hasta entonces hegemónico, sino que incluso gana elecciones. Esto obliga a que el programa vaya más lejos que los anteriores en sus propósitos múltiples; de ahí que sus resultados en el abatimiento de la pobreza extrema hayan quedado muy por debajo de las expectativas generadas; el levantamiento armado en el estado de Chiapas ayudó a confirmar que las pretensiones de excelencia técnica y de organización administrativa incluyendo una cobertura publicitaria sin precedente, no fueron las estrategias adecuadas para combatir el rezago social de importantes núcleos de la población.

En las postrimerías del siglo veinte, hablar de política social en México es hacer referencia a un concepto vacío y con un significado sólo coyuntural en función de las prioridades y programas diseñados por cada gobierno. La política social o mejor dicho, los programas con algún contenido social impulsados por los sucesivos gobiernos, han tocado sólo de manera tangencial el problema de abatir la pobreza y equilibrar los beneficios del desarrollo. Esta situación resulta paradójica en un país que experimentó una de las primeras revoluciones sociales de este siglo y que comprometió su triunfo con las causas sociales básicas. Esta paradoja se explica, en parte, por las modalidades que adoptó su instrumentación.

La política social tomó cuerpo a partir de las estrategias de desarrollo de los diferentes gobiernos y en función de los intereses de grupos de apoyo para la estabilidad del sistema político. La prioridad estuvo puesta en la política y modelo

económicos, pero en éstos no tuvo cabida el diseño de una política social integral y de largo plazo. Se pusieron en marcha proyectos y programas coyunturales, y, en el mejor de los casos, de vida sexenal. Por ello, la política social entendida en una concepción restringida y el gasto social aparecen como recursos que alimentaron e hicieron posible sostener la relación clientelar, fundamentalmente con el ejecutivo, el que se vio por ello notablemente fortalecido. De ahí que sea entendible que la satisfacción de la demanda de servicios educativos, de salud y de vivienda, entre los más importantes, haya tenido prioridad en las ciudades en relación con el campo, y que la calidad de los servicio urbanos supere la de los rurales que era en dónde las necesidades eran más apremiantes.

De ahí también que sea a partir de los años setenta, cuando se quiso aparentar dar un importante giro a esta política, e incorporar el medio rural como eje de las acciones en esta área. Esos supuestos quedaron igualmente subordinados al imperativo de la política económica, sirviendo como justificación para la creciente intervención del Estado, pero sin que esto hubiera permitido lograr el pretendido equilibrio entre el medio rural y el urbano. Los niveles locales de gobierno estuvieron ausentes en estos propósitos. En los ochenta, la política social entra en un impasse; queda atrapada entre el fracaso de los programas concebidos bajo el supuesto de que la intervención del Estado serviría de catalizador para generar respuestas que resolvieran los problemas sociales. Existe un desfase entre la norma y la realidad. Se consignan constitucionalmente derechos sociales que no se acompañaron de cambios institucionales indispensables para darles sustento.

El compromiso social de los sucesivos gobiernos en México ha estado mediatizado por un sin fin de razones: desde la ofensiva liberal contra la Iglesia, pasando por la asistencia hasta llegar a un compromiso ideológico asumido por los vencedores de la gesta revolucionaria, pero que no se sustentaron con una política integral y de largo aliento. El que no haya sido concebida de esta manera obligó a sostener que el fracaso de sus objetivos más amplios: equidad y justicia sociales, se localizaba en el fracaso de las instituciones creadas para tales fines. El PRONASOL resultó también un paliativo de corto plazo que intentó reducir los márgenes de reacción social de cara a las drásticas medidas de ajuste macroeconómico. En el caso del estado de Chiapas, ni siquiera esto fue posible.

Los programas ad hoc ensayados a partir de la agudización de la crisis, como los analizados en el cuerpo general de la investigación: PIDER, COPLAMAR y PRONASOL, intentaron agilizar las soluciones que se suponían entrampadas por la dinámica burocrática que caracterizaba a las dependencias tradicionalmente responsabilizadas de las áreas sociales. Sin embargo, el resultado de estos programas, que tuvieron un carácter asistencialista, no pudieron tampoco resolver los problemas de la población marginada, entre otras razones porque los modelos de desarrollo adoptados también generaron marginalidad social. Frente a este hecho, entonces, se les dio un uso alternativo a estos programas, el ser utilizados para propósitos de carácter esencialmente político. Por ello, se convirtieron en iniciativas presidenciales y sólo apoyadas y sostenidas por esta razón.

Lo que sí es seguro, es que la experiencia de programa con características similares, especialmente las que encarnó PRONASOL, no podrá repetirse en el futuro inmediato. De hecho, el secretario técnico del gabinete de desarrollo social de la Presidencia de la República, Adolfo Oribe Berlinguer anunció la desaparición del programa. Puesto que las razones para desaparecer el PRONASOL tienen que ver más con la identificación que de él se hace con el salinismo, los funcionarios de la SEDESOL no han tomado una posición tan explícita como la que asumió Oribe. Incluso el subsecretario Enrique del Val al reaccionar por las declaraciones aparecidas en la prensa, recordó que el Presidente había dicho que se mantendría. "Al subsecretario se le olvida que, en México, cuando la máxima autoridad política de la nación se ve obligada a decir que algún programa, institución o línea de acción gubernamental se mantendrá, es precisamente porque ya se está preparando su mortaja".[583] Situación que efectivamente ocurrió a partir de la propuesta de la aparición del Progresa en agosto de 1997.

Se puede afirmar entonces, que en un primer momento el gobierno de Ernesto Zedillo parece haberse quedado paralizado una vez que el PRONASOL quedó también atrapado en el paquete de desprestigio salinista. Llama la atención que haya transcurrido la mitad del sexenio sin que se hayan dado pasos firmes respecto a la atención de los grupos desprotegidos. Las primeras medidas en

[583] La nota periodística que reseñó la intervención del funcionario en una conferencia en el ITAM señala que esta decisión se tomó debido a la 'inoperancia' del programa y a que no tenía 'metas específicas'. Julio Moguel, "El PRONASOL desaparecerá». **La Jornada,** 8 de mayo de 1995, p. 8.

relación a programas y gasto social se inscriben en la idea más amplia de descentralizar o desconcentrar recursos a las administraciones locales a través del ramo XXVI, como resultado del reclamo creciente de los niveles locales, sus élites y caciques, de recursos para programas sociales, en buena medida bajo el argumento de la necesaria estabilidad y control, sobre todo frente a escenarios ya irrefrenables de alternancia política. Segundo, se propuso una Alianza para el Bienestar como resultado del slogan de campaña electoral que hasta el momento no parece haber dado resultados concretos. Tercero, un programa identificado como PASE, Programa de Alimentación, Salud y Educación. Respecto a este programa ha habido declaraciones incluso de integrantes de las filas del partido oficial, en el sentido de que habría que estar atentos a que no se duplicaran acciones que llevan a cabo instituciones en materia de combate a la pobreza.[584] Cuarto, apareció en la prensa un desplegado titulado 'La política social vigoriza a la nación',[585] en el que en una plana se exponen los propósitos del gobierno en este campo. No se establece a través de qué modalidad administrativa se ejercerán esos recursos. El documento es de contenido sumamente agregado pero plantea la

[584] El senador priísta Ernesto García Sarmiento, integrante de la Comisión de Alimentación de la Cámara Alta declaró que: "la preocupación va en el sentido de que no se vayan a duplicar esfuerzos en términos de la burocracia porque para ellos felices, (sic) pero en el fondo, que es la atención y solución a los problemas de la gente en los pueblos y en las comunidades marginadas es lo que realmente debe atenderse y en donde se deben ver los beneficios". El también integrante de la Comisión de Educación insistió en que «hay que cuidar que todos los programas institucionales que brindan asistencia a familias que viven en la extrema pobreza, no sean los mismos que ofrecen los DIF's o la Secretaría de Salud», Periódico **Reforma,** 12 de marzo de 1997.

[585] En el desplegado aparecido en la prensa se indica que "la política social del gobierno de la República tendrá una erogación en 1997 de 2,420 millones de pesos. El gasto social representará en 1997 el 55.8% del gasto programable, que significa un crecimiento de 9.3% en términos reales respecto a 1996". Periódico **La Jornada,** 18 de febrero de 1997, p. 43.

operación de programas que inciden en las áreas de política social más tradicionales como son: salud, educación, vivienda y alimentación. También se incluye el propósito de crear empleos, de apoyar el desarrollo sustentable a partir de acciones intensas de reforestación y de ordenamiento de las zonas metropolitanas. Se incluye también un apartado sobre los apoyos que recibirá la población indígena y las mujeres.

Finalmente, el gobierno de Ernesto Zedillo, descartó, no sin titubeos, mantener el PRONASOL debido a la inercia generada por un programa de las magnitudes sobre todo publicitarias pero también de presencia y dividendos políticos que llegó a tener el PRONASOL. El actual gobierno ha tenido que enfrentar puntos de vista encontrados entre la propia burocracia respecto a la orientación de su 'política social'. Propone a principios de agosto de 1997 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) para intensificar el combate a la pobreza, atacando sus causas de manera integral atendiendo de forma particular las regiones en donde se registran mayores rezagos. Entre las características que tendrá este programa, debe señalarse que éste conjuntará los esfuerzos de instituciones federales y estatales y buscará complementarlos con otros programas sociales, como los de mejoramiento de la vivienda, agua potable y capacitación para el trabajo.[586] El Progresa según su coordinador general, José Gómez de León, "busca conjugar acciones para asegurar oportunidades adecuadas para el desarrollo personal y el desempeño productivo de los miembros de las

[586] Véase Periódico **La Jornada,** 12 de agosto de 1997. p. 40.

familias pobres, con miras a que el aprovechamiento de estas comunidades eleve de modo permanente su nivel de vida y facilite su plena integración social".[587]

En 1997 el Progresa iniciará sus trabajos con 117 mil 416 familias de los estados de Campeche, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz. Para el siguiente año fiscal pretende atender a 400 mil familias en las regiones de los Altos y la sierra de Chiapas, así como de la Montaña y costa de Guerreo. "También se dará inició al proceso de transición urbana en los estados de Aguascalientes, Coahuila, Hidalgo, Guanajuato, Puebla y Veracruz».[588] Uno de los objetivos de Progresa es extender sus efectos a todas las comunidades que viven en el rezago y la marginación. Además, existen otras medidas de corto plazo como el superar problemas como la desnutrición aguda y clínica, así como la exclusión escolar. En cuanto a los objetivos a mediano y largo plazo están el erradicar la desnutrición endémica, abatir el flagelo de las enfermedades infecciosas y parasitarias.

Con el funcionamiento de este programa se busca, por un lado, mejorar la calidad de los servicios de educación y de salud; y por el otro, canalizar recursos directamente a las familias, con un apoyo alimentario mensual de 90 pesos por familia y el otorgamiento de becas educativas para los niños que cursan entre tercero de primaria y tercero de secundaria. A las familias participantes en Progresa se les pide que a cambio de esta ayuda todos sus miembros asistan a los

[587] Véase el periódico **El Financiero** Viernes 29 de agosto de 1997, p. 44. "Reencamina el gobierno la política social. Hay 14 millones de mexicanos en pobreza extrema".

[588] **Ibid.**

centros de salud y que para conservar las becas educativas no dejen de asistir a la escuela.

Para seleccionar a los beneficiarios y las zonas en donde va a operar el programa, se realizaron las siguientes acciones:

> 1) Un análisis de la situación que guarda la pobreza desde una perspectiva regional. Se estudió la marginación de todas las localidades de México.
>
> 2) Visitas de campo para estudiar las condiciones socioeconómicas de las familias en las localidades seleccionadas.
>
> 3) Acercamiento a las comunidades, las que en asambleas comunitarias en las que participaron sus autoridades, se puso a consideración el programa y su operación, solicitándose la aprobación y colaboración de las familias seleccionadas.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Para la instrumentación del Progresa, el presidente Zedillo ha solicitado el apoyo de todos los actores sociales, dentro de los cuales destaca el llamado a la coordinación de acciones con las entidades federativas para contribuir de esta forma a fortalecer el federalismo además de que se busca el involucramiento de las autoridades municipales.

Respecto a lo que se espera de Progresa, su coordinador, José Gómez de León expresó lo siguiente:

> "Hay en la experiencia de la política social mexicana lecciones muy ricas del pasado reciente y del pasado menos reciente. Creo que

> cuando están bien orientados, cuando responden a necesidades apremiantes de la población y la sociedad se reconoce que son esfuerzos asentados, estos programas tienen ya una fórmula de continuidad, quizás bajo otros nombres y actores. Es nuestro deseo que el Progresa llegue a calar, arraigar y crecer y pueda en efecto ser una respuesta al apremiante problema de la pobreza extrema y de las comunidades marginadas."[589]

Pero el círculo vicioso entre desarrollo y equidad social sólo logrará romperse en la medida en la que la política económica y la política efectivamente social, vayan encaminadas en una misma dirección y no como sucedió con los programas analizados en el cuerpo del trabajo. El Progresa desafortunadamente parece adolecer de las mismas limitantes señaladas. Lo que estos programas intentaron, sin lograrlo, fue en el mejor de los casos paliar los efectos de la política económica y de los programas de ajuste por ella auspiciados con el propósito principal de evitar reacciones violentas; lo que tampoco resultó tan evidente a juzgar por el levantamiento en el estado de Chiapas. Resultaron, sin embargo, útiles para otros fines: servir como recurso para fortalecer la legitimidad de la presidencia y particularmente de los presidentes, con lo que perdieron cualquier posibilidad de haber cumplido con los fines, aunque fueran tan parciales, para los que habían sido creados.

Si el énfasis de este trabajo está puesto en señalar que el Estado mexicano no tiene un compromiso social planteado en términos del que fue el eje del modelo de Estado de Bienestar en Europa. Los desbalances que se fueron desarrollando,

[589] Véase el periódico **El Nacional.** "Sin privilegios ni clientelismo político. Erradicar la miseria, único afán de Progresa: Gómez de León". Viernes 15 de agosto de 1997. p. 5.

resultado de la creciente centralización de decisiones y de autoridad en el poder ejecutivo, fueron haciendo del gobierno el actor esencial, pero a la vez volviéndolo incapaz de diseñar una política social, sobre todo después de la Revolución de 1910, de carácter integral, que buscara soluciones de fondo para el problema histórico de la pobreza, situado además en una perspectiva de largo plazo, que planteara sus propósitos y metas más allá de lo que los cortes sexenales permiten.

En el desarrollo institucional del Estado mexicano, y de su gobierno, se observa la manera en la que los pactos corporativos se convirtieron en la pauta de relación entre el Estado y los grupos sociales relevantes, particularmente las cúpulas sindicales, las que recibieron beneficios sociales a cambio de apoyos para la estabilidad y legitimidad del sistema político. Estos grupos, sin embargo, contaban con algún esquema protector y son los que sirven para alimentar estadísticas en las que la cobertura de servicios sociales parece una respuesta de magnitudes impresionantes.

Este patrón de relación se ve alterado cuando el país empieza a sufrir las consecuencias de las crisis económicas resultado de situaciones externas, pero también internas atribuidas, en buena medida, a excesos en manejos burocráticos ineficaces y corrompidos. El país se ve entonces sometido a los ajustes económicos propuestos, en buena parte, por organismos financieros que hicieron préstamos en busca de la recuperación económica. Los gobiernos ponen en marcha programas de ajuste y los acompañan de programas sociales llamados

compensatorios o de emergencia que intentaban paliar los efectos de la crisis en los sectores sociales más desprotegidos, sectores que siempre habían estado fuera del esquema protector aludido.

El objetivo de la tesis es analizar el diseño administrativo de esos programas para tratar de entender la racionalidad que hubo detrás de su puesta en marcha. Esto es, si habían efectivamente fracasado los organismos regulares que tenían injerencia en estas áreas, por qué no haber imaginado programas de reforma para estos organismos en lugar de proponer diseños administrativos cuyo propósito más o menos explícito fue obviar esas estructuras burocráticas.

Encontrar una respuesta factible no parece tarea fácil. Del análisis realizado quedan claras al menos dos cosas: el estado tiene que ser agente de generación de condiciones para que los sectores marginados de la sociedad tengan posibilidades de dejar de serlo; esta responsabilidad no puede ser competencia de ningún otro actor, aunque la revitalización del mercado puede ayudar en el sentido de abrir oportunidades de trabajo y de remuneración más justa. De ninguna manera se puede esperar que el mercado o el sector privado sacrifiquen aspectos como competencia, ganancia y hasta de lucro, que en nada contribuyen a generar esas condiciones, sino incluso, si cabe, las pueden llegar a dificultar.

No fue una buena decisión afectar la capacidad institucional que existía al haber creado programas que funcionaron de manera paralela, pero tampoco esas instituciones podían generar las respuestas rápidas y eficaces que la emergencia requería.

Del análisis entonces, no se desprende una propuesta que sirva para dar salida al problema histórico de la pobreza. Pero sí aparecen con nitidez acciones que desviaron la posibilidad de construir política o políticas sociales y que habría que considerar no repetir si la pretensión es realmente buscar una salida para ese problema. Incluir las acciones sociales en la agenda política de manera adjetiva y no sustantiva; además subordinada a otras políticas, notablemente a la económica. Percibir el fenómeno de la pobreza por problemas que parecieron ser independientes unos de otros. Pensar en la política social como fuente de privilegio, respondiendo a la presión y a los liderazgos de grupos organizados dentro de la estructura corporativa. Desechar el papel compensatorio y negociador de los programas sociales, y dejar de utilizarlos como recurso de gobernabilidad y de sostén para la legitimidad presidencial y de los presidentes.

Sin embargo, la experiencia histórica al menos en México, no nos da pautas para suponer que en el futuro cercano el diseño de la política social efectivamente se haga considerando los fracasos acumulados hasta hoy, para de ahí incluir verdaderas respuestas a los graves problemas que tiene los sectores marginados. Mientras el sistema político opere con reglas de apaciguamiento en lugar de con aquellas de participación y respeto por los más, el problema histórico de la pobreza seguirá quedando en el archivo de los asuntos pendientes.

BIBLIOGRAFÍA

Albáñez Barnola Teresa, **"Towards a Social Agenda",** citado por Carlos M. Vilas "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo," documento presentado en el Seminario Las políticas sociales en México en los noventa, México, UNAM, 4-5 julio de 1994, (mimeo).

Angell Alan y Graham Carol, "Can social sector reform make adjustment sustainable and equitable?, Lessons from Chile and Venezuela", **Journal of Latin America Studies,** vol. 27, 1995.

Arroyo Alberto, "Política económica, política social y democracia", en **Política económica, pobreza y política social,** Enrique Valencia Lomelí (coord.), México, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, 1995.

Asunción Rosa, "La sociedad de la desigualdad", **Pobreza y marginación al debate,** España, Navarra, Ed. Gakoa, 1992.

Balley John, Centralism and political change in Mexico: the case of national solidarity en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (eds.), **Transforming state-society relations in Mexico; the national solidarity strategy,** Center for U.S. -Mexican Studies of the University of California, San Diego.

Banco Mundial, **Latin America and the Caribbean: a Decade After the Debt Crisis.** Washington, D.C., 1993.

Barbeito Alberto C. y Lo Vuolo M. Rubén M., **La modernización excluyente: transformación económica y Estado de bienestar en Argentina,** Argentina, UNICEF, CIEPP, Losada, 1992.

Barrón Luis, "La transformación de la política social", en **Revista Nexos,** núm. 202, año 17, vol. XVII, octubre 1994.

Barrón Luis F., y Trejo Guillermo "La pobreza en México. La paradoja de la política social", en **México a la hora del cambio,** Rubio y Fernández (comp.), México, Cal y Arena, 1995.

Basáñez Miguel, **El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México,** México, Siglo XXI Editores, 1990.

Bazant Jean, **Los bienes de la iglesia en México, 1856-1874,** México el Colegio de México, 1971.

Bertranou Julián F., "Programa Nacional de Solidaridad, ¿un nuevo o viejo modelo de política pública?, en **Revista Mexicana de Sociología,** Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 3, 1993.

Botvnik Julio,"La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los últimos decenios (1970-1990)", en **Cambios económicos, condiciones de bienestar y políticas sociales en México, 1970-1990,** México, El Colegio de México, (mimeo).

Brading David, **Los orígenes del nacionalismo mexicano,** México, Ed. Era, 1988.

Brading David, **Orbe Indiano: de la monarquía católica a la república criolla,** México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

Brodersohn Victor, **"De las estrategias de desarrollo social a los programas de compensación social"** Buenos Aires, OEA, 1992.

Bustelo Eduardo S., "La producción del Estado de malestar: ajuste y política social en América Latina", **Cuesta abajo: los nuevos pobres; efectos de la crisis en la sociedad argentina,** Buenos Aires, UNICEF-Losada, 1993.

Campos Julieta, **¿Qué hacemos con los pobres?,** México, Ed. Aguilar, 1995.

Cardoso Ciro, **México en el siglo XIX,** México, Ed. Nueva Imagen, 1980.

Carrasco Rosalba y Provencio Enrique "La Política Social 1983-1988 y sus principales consecuencias", **Investigación Económica,** núm. 184, abril-junio, 1988, pp. 91-110.

Carreño Carlón José, **El Programa Nacional de Solidaridad,** México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

_____ **,Una visión de la Modernización,** México, Fondo de Cultura Económica,1994.

Caso Alfonso, et al., **La política indigenista en México,** México, Ed. INI, 3ª.ed., 1954.

Cavarozzi Marcelo, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", **Revista de Estudios Políticos,** Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm 74, octubre-diciembre 1991.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, **Pensamiento e iniciativas de Luis Echeverría,** México, Ediciones Gráficas, 1971.

Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural, **Síntesis de las evaluaciones realizadas por el CIDER,** noviembre 1976, s/p.

_____ , **Lineamientos metodológicos para la programación de inversiones públicas para el desarrollo rural,** septiembre 1976.

_____ , **Proposiciones y estrategias para el desarrollo de la región chatina, Oaxaca,** marzo 1980.

Coasworth John, **Los orígenes del atraso,** México, Ed. Alianza, 1ª ed., 1990.

Colegio de la Frontera Norte, "Evaluaciones del PRONASOL en Durango, Tamaulipas, Mexicali, Tijuana y Nuevo Laredo", México, marzo 1994, passim.

Comité Técnico de Evaluación del PRONASOL, "Solidaridad en la prensa capitalina", III Semana Nacional de Solidaridad, septiembre 1992, passim.

Coplamar: Geografía de la Marginación, Serie necesidades esenciales de México, vol. 5, México, Editorial Siglo XXI, 1982.

Córdova, José, "El estado y el mercado", Nexos, núm. 158, 1991.

Cosío Villegas, Daniel, **Historia Moderna de México: la República restaurada, vida social,** México, Ed. Hermes, 1974.

Cotarello Ramón, **Del estado de bienestar al estado de malestar,** Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2ª edición, 1990.

Cowan Gray, «Divestment, Privatization and Development", **The Washington Quarterly,** Center of International Strategic Studies, Georgetown, 1985.

Crepaz Markus M. L., "Corporativism in Decline?, an Empirical Analysis of the Impact of Corporativism on Macroeconomic Performance and Industrial Disputes in 18 Industrialized Democracies", **Comparative Political Studies,** v. 25 (2), 1992.

Crespo José Antonio, "Crisis económica: crisis de legitimidad", en **México: auge, crisis y ajuste,** Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig (comps.), México, FCE, 1992.

Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 1983.

De Gortari, Hira y Ziccardi, Alicia, "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico", ponencia presentada en el Seminario **Las políticas sociales de México en los noventa,** México, UNAM, 4-5 de julio de 1994.

De la Madrid, Miguel, **Discurso de toma de posesión,** 1º de diciembre de 1982.

_____ , **Discurso de Ixmiquilpan, Hidalgo, "La sociedad desigual",** 17 de abril de 1982.

_____ , **Primer Informe de Gobierno,** 1983.

_____ , Treinta y un experiencias de desarrollo regional, (mimeo).

_____ , **El nacionalismo mexicano,** México, Editorial Diana, 1988.

_____ , **El cuarto tramo,** México, agosto de 1987.

De la Riva Rodríguez Xavier, "Salubridad y asistencia médico-social», **México: 50 años de Revolución; la vida social,** México, FCE, tomo II, 1961.

Del Campo Castañeda José de Jesús Martín, "Política Social", en **Revista Coyuntura,** núm. 19-20, noviembre-diciembre 1991.

Dresser Denise, "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", **El Cotidiano,** Universidad Autónoma Metropolitana, julio-agosto, 1992.

_____ , "**Neopopulist solutions to neoliberal problems, Mexico's national solidarity program",** Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California, San Diego, 1993.

_____ , "Aturdida y confusa: la política social en México desde el levantamiento de Chiapas", **El Cotidiano,** mayo-junio 1996.

Echeverría Luis, **Programa de inversiones públicas para el desarrollo rural (PIDER),** Archivo General de la Nación.

Esping Gosta, Andersen, **The Three Worlds of Welfare Capitalism,** New Jersey, Princeton University Press, 1990.

Esteve Díaz Hugo (coord.), **"Los movimientos sociales urbanos, un reto para la modernización",** México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1992.

Farfán Guillermo, "Gasto público y bienestar social en México", **"17 ángulos de un sexenio",** Germán Pérez y Samuel León, (coord.), México, Centro de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1987.

Fitzgerald E., "The State and capital accumulation in Mexico", **Jornal of Latin America Studies,** vol. 10.

Fritscher Magda, "Estado y sector rural en México 1976-1982", en **Cuadernos Universitarios,** División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, núm. 31, 1985.

García Merlín Gerardo, "Solidaridad y Constitución", en **Revista Coyuntura,** núm. 21, 1991.

García Pelayo, Manuel, **Las transformaciones del Estado contemporáneo,** Madrid, Alianza Universidad, 1982.

Grindle Merilec, **Searching for rural development,** Cornell University Press, 1988.

González y González Luis, **Historia general de México,** México, El Colegio de México, Tomo II, 1976.

_____ , **Los presidentes de México ante la nación 1821-1984,** México, Ed. Congreso de la Unión, 1985.

_____ , "Los artífices del Cardenismo", **Historia de la revolución mexicana,** Tomo XIV, México, El Colegio de México, 1979.

_____ , "Los días del Presidente Cárdenas", **Historia de la revolución mexicana,** Tomo XV, México, El Colegio de México, 1981.

González Navarro Moisés, **La pobreza en México,** México, El Colegio de México, 1985.

_____ , **Historia general de México,** México, FCE, Vol. VI, octubre-diciembre 1956.

González Tiburcio Enrique y Gutiérrez Humberto, "Reestructuración estatal para superar la pobreza", **Segunda Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas,** Toluca, julio de 1994.

González Tiburcio Enrique y De Alba Aurelio, **"Ajuste económico y política social en México",** México, Editorial El Nacional, 1992.

González Tiburcio Enrique, **"Seis tesis sobre Pronasol",** México, Instituto Nacional de Solidaridad, 1993.

_____ , **"Reforma del Estado y política social, aspectos teóricos y prácticos",** México, INAP, 1991.

González Torres Armando, **"Las transformaciones en la agenda social del Estado Mexicano",** tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1994.

Gordon David, "Mexico a Survey", **The Economist,** Volume 267, number 7025, April 22nd, 1996.

Guerra Francisco Xavier, **De l'ancien régime à la revolution,** París, Publications de la Sorbonne, tome, 1985.

Guerrero Manuel, "Estado y legitimidad en México", Tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 1996.

Guillén Romo Héctor, **Orígenes de la crisis en México,** México, Editorial Era, 1984.

Hale Charles A., **El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853,** México, Siglo XXI editores, 1972.

_____ , **La transformación del liberalismo en México a finales del siglo XIX,** México, ed. Vuelta, 1ª. Ed. 1991.

Hill Michael, **Understanding Social Policy,** Oxford, Basil Blackwell, 1990.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Ibarra Muñoz David, "Reforma, empleo y política social", en **Revista El Mercado de Valores,** núm. 12, año 55, diciembre de 1995.

Jaso Sofía y Merino Mauricio, "Solidaridad: los matices de una política pública", documento preparado para el Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad, México, diciembre de 1994.

Jiménez Heliodoro, **Tecnocracia y Política Social de Miguel De la Madrid,** México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1989.

Keynes John, **The General Theory of Employment, Interest and Money,** New York, Harcourt, Brace & Co., 1956.

Kliksberg Bernardo, **El rediseño del estado: una perspectiva internacional,** México, Fondo de Cultura Económica-INAP, 1994.

_____ , **Pobreza, un tema impostergable,** México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Kruijt Dirk y Alba Carlos, "Programas de intervención masiva contra la pobreza en América Latina", (mimeo.).

Lajous Alejandra, **Las razones y las obras,** "Crónica de la campaña electoral de Miguel De la Madrid", México, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, 1988.

_____ , **Las razones y las obras,** "Crónica del sexenio: 1982-1988", Segundo año, México, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, 1988.

_____ , **Las razones y las obras,** "Crónica del sexenio: 1982-1988", Tercer año, México, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, 1988.

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

_____ , **Las razones y las obras,** "Crónica del sexenio: 1982-1988", Cuarto año, México, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, 1988.

_____ **, Las razones y las obras,** "Crónica del sexenio: 1982-1988", Sexto año, México, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, 1988.

Laurell Asa Cristina, "Socialización de la pobreza y privatización de las ganancias", en **Revista Coyuntura,** núm. 32-33, enero-febrero 1993.

_____ , Pronasol: ¿política social o reestructuración corporativa?, en **Revista Coyuntura,** núm. 21, 1991.

Legorreta Díaz Carmen, "Chiapas: el impacto en las cañadas", Nexos, marzo 1996.

Lerner Berta, "Globalización, neoliberalismo y política social", documento presentado en el Seminario **Las políticas sociales de México en los noventa,** México, UNAM, 4-5 de julio de 1994.

Levy Santiago, "La pobreza extrema en México: una propuesta de política", en **Estudios Económicos,** vol. 6, núm. 1, enero-junio, 1991.

Loaeza Soledad,**"Deinstitutionalization and Antipolitics, Mexico's Difficult Experience of Political Change"**, ponencia preparada para presentarla en el Diálogo sobre Democracia, Viena, julio 1994.

Maia Muñiz Reynaldo, "Reforma del Estado en América Latina, ¿descentralización o decadencia del Estado-Nación?, en **Cambio político y gobernabilidad,** Mauricio Merino, (comp.), México Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, México, 1992.

Maciel David R., **Ignacio Ramírez, ideólogo del liberalismo social,** México, UNAM, 1980.

Macpherson C., **La democracia liberal y su época,** Madrid, Alianza Editorial, 1982.

Magaloni K. Beatriz, "Pobreza y democracia", **Cuadernos de la Revista Nexos,** núm, 196, año 17, vol. XVII, abril 1994.

Marshall T.H., **Social Policy,** London Hutchinson University Library, 1956.

Merino Mauricio, "¿Conclusiones?, obstáculos y promesas de la democracia", **En busca de la democracia municipal, la participación ciudadana en el gobierno local mexicano,** México, El Colegio de México, 1994.

_____ , **"Los dilemas de la descentralización en México",** 1995, (mimeo.).

Meyer Lorenzo, "El conflicto social y los gobiernos del Maximato". **Historia de la Revolución Mexicana 1928-1934,** México, El Colegio de México, Tomo 13, 1980.

Miller Eric J., **Desarrollo integral del medio rural: un experimento en México,** México, FCE, 1976.

Minujin Alberto - Consentino Estela, "Crisis y futuro del Estado de bienestar: aportes a un debate". **Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo,** Alberto Minujin (editor), Buenos Aires, 1993.

Miranda Burgos, Ricardo, "Referencias para la evaluación política del Programa Nacional de Solidaridad", en **Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,** núm. 10, enero-abril de 1994.

Mirón, Rosa María y Germán Pérez, **López Portillo, auge y crisis de un sexenio,** México, Plaza y Valdés Editores, 1988.

Mishra, Ramesh, "El Estado de bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá" en Rafael Muñoz de Bustillo (comp.), **Crisis y futuro del Estado de bienestar,** Madrid, Alianza Universidad, 1989.

Moguel, Julio, "La formación de la SEDESOL, ¿un paso adelante y dos atrás?", en **Revista Coyuntura,** núm. 24, mayo de 1992.

_____ , "Cinco críticas solidarias", **El Cotidiano,** México, Universidad Autónoma Metropolitana, julio-agosto, 1992.

_____ , "Programa Nacional de Solidaridad, ¿para quién?, **El Cotidiano,** noviembre-diciembre, 1990.

Molinar Horcasitas Juan y Weldon Jeffrey, "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales", **Estudios Sociológicos,** El Colegio de México, vol. XII, núm. 34, enero-abril de 1994.

Muñoz de Bustillo, Rafael (comp.), **Crisis y futuro del Estado de bienestar**, Madrid, Alianza Editorial, 1989.

Paramio, Ludolfo, **Tras el diluvio: la izquierda ante el fin de siglo,** España, Siglo XXI Editores, 1988.

Pardo, María del Carmen, "La reforma administrativa para el desarrollo social", en **Foro Internacional,** vol. XXV, octubre-diciembre de 1984.

_____ , "La experiencia reformista mexicana", **Teoría y práctica de la administración pública en México,** INAP, 1992.

Peniche, Antonio, "El PRONASOL, algunas notas", **El Cotidiano,** Universidad Autónoma Metropolitana, julio-agosto, 1992.

Picó Josep, **Teorías sobre el Estado del bienestar,** España, Siglo XXI Editores, 1990.

Pozas Horcasitas Ricardo, "El desarrollo de la seguridad social en México", **Revista Mexicana de Sociología,** UNAM, vol. 4, 1992.

Presidencia de la República, **Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados,** México, 28 de julio de 1977.

_____ , **Convenio IMSS-COPLAMAR para el establecimiento de servicios de salud en el medio rural,** México, mayo de 1979.

_____ , **Convenio que establece el programa de desarrollo agroindustrial para zonas marginadas,** México, s/f

_____ , **Pacto de coordinación intersectorial de servicios integrados de apoyo a la economía campesina en zonas marginadas,** México, s/f.

_____ , **Agenda de México,** julio 1992.

_____ , Coordinación de Comunicación Social, **Guías de Solidaridad,** "Los Comités de Solidaridad", México, 1993.

_____ , Dirección General de Documentación e Informe Presidencial, **Seis Informes de Gobierno,** México, 1976.

_____ , **Comisión Nacional de la Reconstrucción,** México, octubre, 1986.

Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), Archivo General de la Nación, Acervo de Luis Echeverría.

Revista de Comercio Exterior, "La actividad económica en 1992", vol. 33, núm. 5, mayor de 1983.

Reyes Heroles Jesús, **El liberalismo mexicano,** México, Ed. UNAM, vol. III, 1961.

Reyna José Luis y García Rocha Adalberto (coord.), **Solidaridad en Zacatecas, impacto de una política pública,** México, El Colegio de México, julio de 1993.

Ritter Gerhard, **El Estado social y su desarrollo en una comparación internacional,** Madrid, Ministerio del Trabajo y Bienestar Social, 1991.

Rojas Gutiérrez, Carlos, "El programa nacional de solidaridad y la reestructuración de la gestión social participativa", **La administración pública contemporánea,** México, Secretaría de la Contraloría General de la República-Fondo de Cultura Económica, 1993.

Rosenberry, Sara A., "Social insurance, distributive criteria and the welfare backlash: a comparative analysis", **British Journal of Political Science,** vol. 12, part. I, January, 1982.

Secretaría de Desarrollo Social, **Manual único de operación,** México, 1993.

Secretaría de la Presidencia, Dirección de Inversiones Públicas, **Notas de trabajo sobre el PIDER,** Archivo General de la Nación, Acervo sobre Luis Echeverría, 7, 1973.

Secretaría de Programación y Presupuesto, **Antología de la Planeación en México, Antología de la Planeación en México: 1917-1985,** Planeación económica y social (1970-1976), México, FCE-SPP, número 4., 1986.

_____ , **Antología de la Planeación en México 1917-1985,** Planes sectoriales y comisiones para el fomento del desarrollo, 19701976, núm. 5, México, FCE-SPP.

Salinas De Gortari Carlos, **Discursos de campaña,** "Salud y seguridad social", Tlaxcala, IEPES, 1988.

_____ , "Production and participation in rural areas, some political considerations", en Pedro Aspe y Paul Signund (eds.), **The political economy of income distribution,** New York, Holmes & Meier Publisher, 1984.

_____ , **Producción y participación: política en el campo,** México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

_____ , **Primer Informe de Gobierno,** 1989.

SELA, **Políticas Sociales para América Latina y el Caribe en la década de los 90,** Caracas, CLAD, junio de 1990.

Spalding Rose, "Welfare Policymaking: Theoretical Implications of a Mexican Case Study", **Comparative politics,** vol. 12, num 4, July 1980.

Starr Paul, "El significado de la privatización" en Sheila B. Kameran y Alfred J. Kahn (comp.), **La privatización y el Estado benefactor,** México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Titmuss Richard M., **Commitment to Welfare,** London, George Allen and Unwin, 1976.

Torres Salcido Gerardo y Paniagua López Rosalía, "Política social y organizaciones urbano-populares", **Acta Sociológica,** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 10, enero-abril, 1994.

Valadés José C., **Historia general de la revolución mexicana,** Tomo VI, México, Ed. De Gernika, 1985.

Vázquez Gloria, (comp.), **Marginación y pobreza en México,** México, Ed. Ariel 1995.

Vilas Carlos M., "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo", documento presentado en el seminario **Las políticas sociales en México en los noventa,** México, UNAM, 4-5 julio 1994, (mimeo).

Ward Peter, **Políticas de bienestar social en México: 1970-1980,** México, Ed. Nueva Imagen, Ia. ed., 1989.

Whitehead Laurence, "The economy policy of the Echeverría sexenio: what went wrong and why?", Pittsburg, Latin American Studies Association, (inédito).

Wilkie James W., **La Revolución Mexicana, gasto federal y cambio social,** México, FCE, 1978.

Wood Cristopher, "Survey of Mexico: into the spotligth", **The Economist,** February 13th-19th, 1993, p. 12.

Wurgaft José, **Fondos de Inversión Social,** Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo, PREALC, 1983.

Yelaja Shankar A., **Canadian social policy,** Waterloo, Wilfried Laurier University Press, 1987.

Zaid Gabriel, **El progreso improductivo,** México, Siglo XXI Editores, 1979.

NOTICIA EDITORIAL

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES

Ovalle Ignacio, "Subsisten agudos extremos de miseria frente a riqueza insultante", **El Sol de México,** 18 de enero de 1980.

"Dudas sobre el COPLAMAR", **El Universal,** 12 de mayo de 1980.

"El New York Times dedica un reportaje a COPLAMAR", **El Nacional,** 27 de septiembre de 1980.

"En busca del horizonte perdido", **Uno más Uno,** 17 de noviembre de 1983.

Arvizu Eduardo, **El Universal,** 20 de abril de 1983.

Entrevista a Carlos Rojas: ¿Fracasó realmente el PIDER?, **Periódico Uno Más Uno,** 5 de agosto de 1990.

Moguel Julio, "Banco Mundial y Solidaridad", **El Financiero,** 8 de marzo de 1992.

Fuentes Alcalá Mario Luis, **Uno más Uno,** 24 de marzo de 1992.

Meyer Lorenzo, "¿Sexenio de solidaridad?", **Excélsior,** jueves 30 de septiembre de 1993.

"Solidaridad al debate", Suplemento especial del periódico **El Financiero,** 23 de mayo de 1995.

El Excélsior.

El Universal.

El Financiero.

BIBLIOTECA VIRTUAL
MIGUEL DE CERVANTES