

33  
dy.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD COMO  
PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T A  
OLGA GALLEGOS CENTENO



MEXICO, D. F.

AGOSTO DE 1994

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A MIS PADRES**

*Por el cariño y comprensión que siempre han brindado  
y porque gracias a su esfuerzo he tenido la oportunidad  
de terminar una carrera profesional.*

**A MARCO ANTONIO JACOBO**

*Por su apoyo incondicional para el desarrollo de esta investigación*

**CON ADMIRACION Y RESPETO**

**AL PROFESOR**

**RAMIRO CARRILLO LANDEROS**

**A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS**

***Para obtener victorias, lucha por algo justo, piensa en vencer y no temas a los demás.***

***Si llegas a experimentar el miedo, piensa que la quietud de la conciencia quita el horror a los peligros y mejora el desprecio por la muerte.***

***Si quieres ser poderoso, sé el dueño de ti mismo ¡SOLAMENTE!***

***Si crees tener experiencias, piensa que son como un farol en la espalda, sólo alumbran el camino recorrido.***

***Ser modesto puede favorecerte, porque son contadas las almas tan grandes que comprenden el valor de ser tan pequeñas***

***Si algún día llegas a sentirte superior, ese día levanta los ojos y verás que no eres el punto más alto.***

***Si en algún momento llegas a lamentar los errores de la juventud, piensa que si de noche lloras al sol, las lagrimas te impedirán ver las estrellas.***

**E.G.R.**

# ***INDICE***

# INDICE

## **CAPITULO I**

### **GENERALIDADES DEL ESTADO**

#### 1.1 Nociones del Estado

1.1.1 Funciones-----	1
1.2 Características generales-----	5
1.3 Componentes del Estado-----	7
1.4 Componentes del Estado Mexicano-----	10
1.4.1 Composición del Régimen Político-----	12
1.5 Relación Estado- Sociedad-----	14
1.6 El papel de la Administración Pública-----	16
1.6.1 Composición de la Administración Pública-----	18
1.7 La Modernización de la Administración Pública-----	20
1.7.1 El papel y el Tamaño del Estado-----	23
1.7.2 La reestructuración de la Administración Pública-----	26

## **CAPITULO II ESTADO BENEFADOR Y BIENESTAR SOCIAL EN MEXICO**

2.1 Modelo económico -----	28
2.1.1 Período de Lázaro Cárdenas -----	30
2.1.2 Período 1949- 1958 el milagro mexicano-----	32
2.1.3 Desarrollo estabilizador-----	35
2.1.4 Desarrollo compartido (1970-1976)-----	37
2.1.4.1 Aspecto social -----	41
2.1.5 José López Portillo ( 1976-1982)-----	45
2.1.5.1 Reforma económica-----	45
2.1.5.2 Reforma administrativa-----	46

2.1.5.3 Reforma política	47
2.1.5.4 Consecuencias del auge petrolero	50
2.1.6 Miguel de la Madrid Hurtado ( 1982-1988)	53
2.1.6.1 Reordenación económica	54
2.1.6.2 Cambio estructural	55
2.1.6.3 Resultados de la política económica	56
2.1.7 Carlos Salinas de Gortari ( 1988-1994 )	59
2.1.7.1 Resultados preliminares	60

### ***CAPITULO III GENERALIDADES SOBRE LA POBREZA EN MEXICO.***

3.1 Conceptualización de la pobreza	63
3.2 Concepto y características generales de marginalidad	68
3.2.1 Migración del campo a las ciudades	68
3.2.2 Escasez de empleos	69
3.2.3 Falta de preparación técnica	69
3.3 Marginación social	72
3.3.1 Dimensiones de la marginación	75
3.4 Causas socioeconómicas de la pobreza	78
3.4.1 Factores externos	78
3.4.2 Factores internos	81
3.4.2.1 Proceso de industrialización	82
3.4.2.2 Crisis agrícola	83
3.4.2.3 Distanciamiento regional	83
3.4.2.4 Distribución del ingreso	87

## ***CAPITULO IV LA POLITICA Y LOS POBRES***

4.1 Pobreza y movilización política-----	89
4.1.1 El Sistema Político Mexicano-----	90
4.1.2 Presidencialismo -----	91
4.1.3 Corporativismo-----	93
4.1.4 Las Organizaciones campesinas-----	95
4.1.5 Las Organizaciones obreras-----	97
4.2 El PRI y los pobres-----	99
4.3 Intervención del Estado en zonas marginadas-----	103
4.3.1 El Caciquismo-----	102
4.3.2 Paternalismo y asistencialismo-----	104
4.4 Estado y política social -----	106

## ***CAPITULO V EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.***

5.1 Antecedentes	
5.1.1 Los programas anteriores-----	108
5.1.1.1 Programa para el Desarrollo Rural (PIDER)-----	108
5.1.1.2 Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados ( COPLAMAR )-----	110
5.2 Contexto Histórico-----	111
5.2.1 Crisis económica-----	111
5.2.2 Período de ajuste económico-----	112
5.2.3 Crisis de legitimidad del Estado Benefactor -----	114
5.3 Marco normativo del Programa-----	115
5.4 Marco interinstitucional-----	119
5.5 Programa Nacional de Solidaridad-----	122
5.5.1 Definición-----	122

5.5.2	Objetivos	122
5.5.3	Principios	123
5.5.4	Los Comités de solidaridad	123
5.5.5	Vertientes	124
5.5.5.1	Solidaridad para el Bienestar Social	124
5.5.5.2	Solidaridad para la Producción	126
5.5.5.3	Solidaridad para el Desarrollo Regional	127
5.5.6	Financiamiento del Programa	128
5.5.6.1	Lineamientos generales	128
5.5.6.2	Programación	129
5.5.7	Evaluación del Programa	131
5.5.7.1	Elementos a considerar	131
5.5.7.2	Consideraciones generales	138
5.6	Resultados	141
5.6.1	Asignación de recursos al Convenio de Desarrollo Social en el periodo	
5.6.1.1	Periodo 1983-1988	142
5.6.1.2	Periodo 1988-1993	144
5.7	Interpretación de resultados	145
5.8	Alternativa para la distribución de los recursos	147
	<b>CONCLUSIONES</b>	150

## **ANEXOS**

## **BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCION

En la actualidad la economía mexicana se encuentra regida por el modelo político-económico de libre mercado, el esquema de crecimiento adoptado desde 1984 ocasionó mayor apertura hacia el exterior y la subsecuente cancelación de estímulos financieros a pequeños y medianos productores , agudizando la concentración del ingreso, la disminución de las oportunidades de empleo, el crecimiento del subempleo, la marginación y la pobreza en gran parte de la población. El proceso de modernización del país iniciado en 1988 durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari ha traído consigo una serie de transformaciones económicas, políticas y sociales que modifican las relaciones de la sociedad civil con el Gobierno Federal y que obligan a enfrentar los problemas de la desigualdad y la marginación social con nuevas estrategias. En este sentido, la administración pública constituye la parte más dinámica del proceso modernizador, pues es el instrumento encargado de promover el desarrollo integral del país.

En este contexto, es necesario convertir la política de bienestar social en un instrumento eficaz para promover el desarrollo integral y, al mismo tiempo, fomentar la participación activa de la población, libre de intereses y manipulaciones partidistas, a fin de no reducirla al simple acatamiento de la decisión de líderes corporativos u oportunistas. Recientemente en México -como en la mayoría de los países latinoamericanos y del mundo- ha sido sometida a modificación la política de bienestar social tradicional, redefiniéndose la relación entre el aparato administrativo y la sociedad. Su propósito consiste en disminuir la desigualdad social, optimizando los recursos económicos, físicos y naturales disponibles, dentro de un marco general de cooperación y participación entre gobierno y sociedad civil.

La noción de bienestar social se encuentra vinculada no sólo con valores de justicia, dignidad y libertad, sino también con los derechos y garantías sociales que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población. De ahí que el crecimiento y la estabilidad tienen poca importancia si no repercuten en el mejoramiento colectivo, que por naturaleza es una de las tareas que realiza el Estado a través de la administración pública, estableciendo los mecanismos necesarios para la solución de las demandas colectivas y necesidades sociales.

El desarrollo de un país requiere de la formulación de políticas públicas que no sean reducidas al ámbito administrativo o al económico, si no que redefinan sus relaciones institucionales con la sociedad. Es decir, sobre todo deben ser políticas sólo así, la administración pública puede ser clave para que la reforma del aparato administrativo tenga éxito. Es necesario dar prioridad a la organización y el diseño de las políticas en materia de bienestar social; para ello, las instituciones públicas deben hacer más énfasis en los problemas derivados de la desigualdad y la pobreza.

El bienestar social no puede estar al margen de la estrategia general del reordenamiento económico, el control del gasto público y la inflación ; así como tampoco lo puede estar de la participación, la reforma política y el respeto a la pluralidad. El crecimiento de la economía debe estar en correlación con el desarrollo social, a través de la creación de nuevos canales de expresión y participación comunitaria. En México el proceso de Modernización establecido durante el actual gobierno respalda un modelo neoliberal que se caracteriza por dar mayor participación a los grandes empresarios y al capital extranjero en la mayoría de las actividades económicas, desatendiendo - en gran medida - los intereses y las demandas de los pequeños y medianos sectores económicos.

Si bien es cierto que el gasto social se ha venido incrementando como se señala en la Cuenta Pública Federal, éste resulta insuficiente para combatir los rezagos sociales en un país en donde existen 42 millones de personas aproximadamente ( de un total de 90 millones ) que carecen de los mínimos niveles de bienestar social, siendo que la calidad de vida de los mexicanos atraviesa uno de sus peores momentos. Lo económico adquiere relevancia en cuanto atiende los obstáculos materiales que impiden el desarrollo de un mayor avance social, pero en las actuales circunstancias, las políticas asistenciales están estancadas por un modelo político en el cual el viejo trueque de asistencia social a cambio de lealtad y acatamiento político hacia el partido oficial sigue funcionando. No obstante lo anterior, el Estado mexicano intenta modificar la forma de atender y satisfacer las demandas básicas de la población necesitada. Es por ello que la administración procura un proceso de modernización para atender y dar solución a las demandas y necesidades básicas de la población desprotegida.

La necesidad de replantear las relaciones entre la sociedad y el gobierno fue producto de los resultados sociales adversos adquiridos durante la crisis económica de los años ochenta y la falta de capacidad de las instituciones gubernamentales para satisfacer las demandas de la población. El deterioro social fue tan elevado que la sociedad civil, a fines de la década mostró públicamente su descontento e inconformidad cuestionando la legitimidad del grupo gobernante y sus instituciones. Ante dicha coyuntura surgió la necesidad de crear nuevas formas de organización económica, política y social, a fin de propiciar la participación activa de la sociedad en el desarrollo integral de sus condiciones de vida.

En tal virtud, el Programa Nacional de Solidaridad surgió en 1989 en un momento de coyuntura donde prevaleció una profunda crisis económica y enormes rezagos

sociales, cuyos efectos se reflejaron en el deterioro considerable de la imagen presidencial y las instituciones de la República. Por lo anterior, el Programa de manera considerable es resultado de una política neopopulista de asistencia social y ha sido utilizado como instrumento para recuperar la credibilidad y el consenso social en el Ejecutivo, así como en las instituciones públicas.

Con la modernización de la Administración Pública promovida por Carlos Salinas de Gortari, dio inicio un periodo de transición en el cual se otorga ( según el V Informe de Gobierno ) prioridad al gasto social. El propósito de modernizar las instituciones públicas radica en la necesidad de establecer mayores vínculos de comunicación entre gobierno y sociedad, ya que son ellas quienes constituyen el punto de enlace entre ambas instancias. Esta nueva relación es promovida por el Programa Nacional de Solidaridad ( PRONASOL), cuyo objetivo es elevar el nivel de vida de la población a través de la organización de la sociedad civil para satisfacer necesidades básicas como : nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente y acceso a los servicios públicos, mediante acciones concertadas entre los tres ordenes de gobierno y la sociedad.

Sin embargo, el Programa constituye sólo una parte de las políticas gubernamentales encargadas de promover el desarrollo integral del país. Por lo tanto, considerarlo como el principal instrumento del Gobierno Federal para combatir la pobreza es erróneo, pues al formar parte de la política social tiene necesariamente que interrelacionarse con la política económica, exterior, comercial y el resto de las políticas aplicadas en el país.

Tomando en consideración lo anterior, se pretende analizar el impacto y repercusiones que ha tenido el PRONASOL y su relación con la modernización de la

administración pública, puesto que es función de ésta - entre otras - planear, dirigir e instrumentar la política social del Estado Mexicano.

El presente trabajo tiene como propósito describir de manera sistemática y analítica, el funcionamiento y los efectos que ha traído consigo la instrumentación de un programa como solidaridad en el marco de este proceso de modernización de la administración pública. De esta forma, en el primer capítulo se pretende ofrecer, en la medida de lo posible, una breve explicación de lo que es el Estado, sus funciones e instrumentos, así como algunos puntos de vista acerca de su transformación en el proceso de modernización.

El segundo capítulo contiene una breve explicación de los diferentes modelos de desarrollo político-económicos por los que ha atravesado el país, los cuales van desde la concepción del Estado Benefactor con una fuerte participación en la economía y en todos los ámbitos de la vida nacional ; hasta la nueva concepción neoliberal, la cual basa sus principios en el libre mercado y la rectoría económica, propiciando con ello una mayor participación de los sectores privado y social en la economía y el desarrollo regional del país.

En el tercer capítulo se hace una breve descripción de algunas generalidades de la pobreza en México, el concepto, algunos indicadores para medirla, los factores internos y externos que la agudizan, así como una diferenciación entre pobreza y marginación, pues comúnmente se tiende a considerarlas como lo mismo. Asimismo, se señala cuales son los estados y municipios con mayores índices de marginalidad.

El capítulo cuatro describe algunos aspectos políticos de la pobreza y de como la población mayoritaria es, en muchas ocasiones utilizada para obtener el consenso y

la legitimidad gubernamental. Lo anterior es de gran importancia para el gobierno ya que según el Consejo Nacional de Población son los grupos marginados los que representan el mayor porcentaje de población en el país.

En el último capítulo se describe el funcionamiento del Programa Nacional de Solidaridad, el contexto en el que surge y una evaluación acerca de la distribución de los recursos destinados al Programa y los resultados de su aplicación. Lo anterior permite observar como los recursos de solidaridad no sólo han sido destinados a entidades consideradas con mayor atraso social sino también a aquellos estados donde la oposición es fuerte o existen problemas de inestabilidad política.

Por último, se incluye en este trabajo un apartado de conclusiones y recomendaciones que explican y comprueban la hipótesis planteada al inicio de esta investigación, en el sentido de que el Programa surge en un momento de coyuntura donde prevalece una profunda crisis económica y fuertes rezagos sociales que evidenciaron la incapacidad del Gobierno Federal para dar cumplimiento a las demandas y necesidades de los mínimos de bienestar de la población mayoritaria. Por lo anterior, se convierte en un instrumento legitimador cuya función consiste en recuperar la credibilidad y el consenso social, en favor del actual gobierno y del sistema político en su conjunto.

# *CAPITULO I*

## **1.1 NOCIONES DE ESTADO**

### **FUNCIONES**

El Estado constituye la parte fundamental de esta investigación, pues es el ente en el cual se desarrolla la actividad de la Administración Pública y de la sociedad. Definirlo resulta un tanto difícil pues no es algo tangible; es más bien una abstracción que , puede tener tantas definiciones como clasificaciones e ideologías; por ello se intentará, en lo posible, ofrecer una explicación clara acerca de lo que es y cómo funciona, toda vez que existen diversas teorías al respecto. Empecemos por las concepciones más simples , para el derecho es "...la organización política de un pueblo que habita en un territorio". (1) Andrés Serra Rojas complementa diciendo que es "... una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio correspondiente, sujeta a un poder soberano, que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes"(2)

Las primeras ideas son heredadas de la antigua Grecia, en donde, lo que hoy se denomina Estado se llamaba "Polis", identificada como ciudad-estado, como una comunidad de los ciudadanos vinculada al territorio, se integraba por la tierra y sus habitantes. En Roma se le denominaba "civitas", pero el concepto más usual era el de República o Res-pública que significa cosa pública. El civis romano era el ciudadano que en su conjunto constituía al pueblo.

Desde el punto de vista jurídico es el ente de carácter superior que representa la voluntad de un pueblo y tiene un sustento legal, ya que pertenece a la esfera de la

(1) ARNAIZ Amigo, Aurora. **ESTRUCTURA DEL ESTADO**, pp.12.

(2) SERRA Rojas Andrés. **DERECHO ADMINISTRATIVO**, pp. 28.

norma. Comprende población, territorio y gobierno, elementos íntimamente vinculados entre sí que hacen posible su existencia, mediante la conducción de relaciones sociales, el establecimiento y conservación de un orden legal, es decir es un órgano con poder soberano que preserva el orden legal.

Por el contrario, Carlos Marx lo considera un instrumento de dominación para la explotación de una clase por otra, siendo - hoy en día - la burguesía la clase dominante poseedora del poder político, quien lo utiliza en beneficio de sus intereses . Así, el "...gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa."<sup>(3)</sup> Federico Engels, complementa esta definición diciendo que es un producto de la sociedad, al llegar a un grado determinado de desarrollo en el cual se produce el enfrentamiento entre las clases, debido a una contradicción por diferentes intereses económicos, haciendo necesario el establecimiento de un poder que situado por encima de ella sirva para amortiguar el choque y mantener el orden. "Es por regla general , el Estado de la clase más poderosa, de la clase económicamente dominante, que con ayuda de él se convierte también en la clase políticamente dominante, adquiriendo con ello nuevos medios para la represión y la explotación de la clase oprimida".<sup>(4)</sup>

Max Weber considera oportuno definirlo no por sus fines si no por sus medios, es decir; el órgano estatal es "...el monopolio legítimo de la fuerza pública"<sup>(5)</sup> Es una entidad política que posee en su interior el uso de la violencia. Para Weber, la concepción de Estado no puede existir sin la violencia pues de ser así, sólo existiría caos total. "Es una comunidad humana que posee un territorio que reclama para ella

<sup>(3)</sup> MARX, Carlos. EL MANIFIESTO DEL PARTIDO COMUNISTA, pp. 32.

<sup>(4)</sup> ENGELS, Federico. EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO. PP607.

<sup>(5)</sup> WEEBER, MAX. ECONOMIA Y SOCIEDAD. pp. 43-44.

el monopolio de la legítima violencia física".<sup>(6)</sup> A diferencia de Marx que lo considera como un instrumento de opresión ilegítimo por explotar una clase en beneficio de otra; Weber lo define como un instrumento regulador y legítimo encargado de vigilar el cumplimiento de normas sociales para mantener el orden. Es legítimo por que parte precisamente de la aprobación social, ya que es la sociedad la que otorga su soberanía al Estado, quien a su vez, establece las sanciones necesarias para mantener el orden social, cuando éste es quebrantado.

Antonio Gramsci lo define como un órgano compuesto por gobernantes y gobernados que se relacionan entre sí a través de un conjunto de instituciones que buscan el consenso de los gobernados. Según su punto de vista, no es una asociación que defienda exclusivamente los intereses de la clase dominante, ni un instrumento de dominación y coerción sino fundamentalmente, es un organismo que busca el consenso social. Una de las funciones principales del Estado capitalista es asegurar las condiciones de reproducción y expansión del sistema , sin embargo, dicha función no se realiza de manera arbitraria, si no a través de la voluntad colectiva. Es por ello que lo define como "...todo complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también logra mantener el consenso de los gobernados".<sup>(7)</sup>

El consenso es la aprobación de las diferentes clases y grupos sociales a las acciones y proyectos del aparato gubernamental. Para lograrlo, presenta proyectos de desarrollo económico, político, cultural y social. Crea y difunde una ideología a través de los organismos estatales que se encargan de la dirección intelectual y moral de la sociedad como : iglesias, sindicatos, escuelas, partidos, medios de

(6) WEBER, Max. "La política como vocación". EL POLITICO Y EL CIENTIFICO. pp. 8

(7) GRAMSCI, Antonio. NOTAS SOBRE MAQUIAVELO, SOBRE POLITICA Y SOBRE ESTADO MODERNO. pp.108

comunicación, entre otros. Lo cual quiere decir, que la dirección no la ejerce la clase de mayor poder económico, pues de ser así velaría exclusivamente por sus intereses . Es más bien la clase hegemónica quien ejerce la dirección del Estado, ya que retoma las demandas tanto de la clase económicamente dominante como de las subordinadas, elaborando con ellas un proyecto de beneficio colectivo. Dicho proyecto puede ser económico, político, intelectual, cultural y tiene como objetivo principal lograr el consenso social. Esta clase se constituye como el "... grupo social dirigente y políticamente hegemónico del Estado, sin que coincida estructuralmente con la clase económicamente dominante."<sup>(8)</sup>

De esta forma aparece como la representante ideológica y política de toda la sociedad y es quien dicta la orientación que debe seguir la política económica y social del Estado, cuyo objetivo primordial consiste en evitar el conflicto entre las clases, debiendo ante todo, mantener el equilibrio de las diferentes fuerzas de la sociedad. Por ello se dice que "... su papel global es un papel político, ya que su función esencial consiste en la conservación del orden político en el conflicto político de clases. <sup>(9)</sup>

Nicos Poulantzas dice que es un órgano de cohesión de una formación social, pues trata mitigar el conflicto entre las clases y mantener el equilibrio dentro de la sociedad. "No representa directamente los intereses económicos de las clases dominantes, sino sus intereses políticos: es el centro del poder político de las clases dominantes, al ser el factor de organización de su lucha política".<sup>(10)</sup> Trata de superar los constantes desequilibrios que se presentan al enfrentarse los intereses del

<sup>(8)</sup> SALDIVAR, Américo. IDEOLOGIA Y POLITICA DEL ESTADO MEXICANO. (1970-1976). PP. 32.

<sup>(9)</sup> POULANTZAS, Nicos. EL PODER POLITICO Y LAS CLASES SOCIALES EN EL ESTADO CAPITALISTA. pp. 56.

<sup>(10)</sup> Op. Cit. pp. 241.

grupo fundamental y de los grupos subordinados. Su función es como factor de cohesión, equilibrio y de orden social, le permite pasar como el único representante del interés general de la voluntad para lograr el consenso de los gobernados. Aunque su finalidad es asegurar la expansión del capitalismo, también debe, como órgano de dirección, tomar en cuenta los intereses de la colectividad, aunque afecte en ocasiones los intereses de la clase económicamente dominante. Para que sea considerado legítimo y sea reconocido como el único representante del interés general y de la voluntad popular, debe establecer compromisos reales con la sociedad en general, los cuales habrá de cumplir para obtener el consenso popular, ejemplo de ello pueden ser: las reformas sociales y económicas como la reforma agraria, aumentos salariales o expropiaciones. Se puede decir que si bien el Estado es ideológicamente un concepto, en realidad es un conjunto de fuerzas integrado por corporaciones e instituciones públicas o privadas que ejercen la dirección en la sociedad.

### *1.2 Características Generales.-*

De acuerdo con lo anterior se puede definir al Estado como un conjunto de organismos con una dirección política de clase. Su característica fundamental es que constituye un factor de cohesión, de orden y equilibrio en una formación social determinada. Es un conjunto de instituciones interrelacionadas entre sí que pretende además de mantener el equilibrio y el orden, lograr el consenso social. Según Antonio Gramsci, es el equilibrio entre la sociedad civil y la sociedad política, la primera se refiere a los organismos privados como la iglesia, los sindicatos, los partidos, escuelas, medios de comunicación, entre otros. Es ella quien ejerce la hegemonía en el resto de la sociedad y en la que actúan principalmente los intelectuales. De aquí que "... el estado tiene y pide consenso, pero también lo educa

por medio de las asociaciones políticas sindicales, que son sin embargo organismos privados, dejados a la iniciativa privada de la clase dirigente". (11)

Según Gramsci, el concepto de sociedad civil comprende a la ideología que no es otra cosa que una concepción del mundo que se manifiesta en todos los ámbitos de la vida colectiva. La clase dirigente se apropia de la ideología y la cultura de la sociedad, la transforma de acuerdo a los intereses de expansión del sistema capitalista y la difunde a través de diversos medios, "... en la sociedad civil descansa la responsabilidad de elaborar y difundir ideologías orgánicas de las clases fundamentales, creando todo un sistema de valores y creencias que, de una u otra forma, contribuyen a sostener la legitimidad del orden establecido y los intereses de la clase dominante".(12)

La sociedad política se encarga del ejercicio de la coerción y de la fuerza pública para mantener el orden establecido, según los ordenamientos legales. Cuando la clase dirigente pierde el control sobre la sociedad civil, se apoya en la sociedad política para mantener su dominación. Esta se encarga del control de los grupos sociales que no se someten activamente a la dirección de la clase fundamental. Está conformada por el derecho, ejército, policía, prisiones, etc. Así, la sociedad civil representa el consenso y la sociedad política, la fuerza a través de la coerción.(\*) Ambas deben estar estrechamente ligadas e igualmente desarrolladas, de tal manera que el Estado pueda hacer uso alternativo de ellas para lograr su hegemonía.

Las características anteriores permiten definir al Estado como un conglomerado de instituciones que poseen una dirección de clase encargada de llevar a cabo acciones

(11) GRAMSCI, Antonio OP. Cit. pp. 162.

(12) SALDIVAR Américo.OP. Cit. 47.

(\*).- Al respecto, Gramsci señala que es hegemonía revestida de coerción.

hegemónicas para lograr el consenso social y con ello asegurar la expansión del sistema capitalista.

### *1.3 Componentes del Estado.-*

La existencia del Estado es posible debido a una serie de elementos que lo integran como son : la sociedad, territorio, un poder que se caracterize por ser supremo ante la sociedad y un orden jurídico creado y aplicado por el poder estatal. La mayoría de los autores coinciden en señalar que se integra por los siguientes elementos :

**Pueblo .-** Andrés Serra Rojas señala que es la comunidad establecida en un territorio determinado con ciertas características que lo transforman gradualmente en sociedad. Se establece en un territorio y posee los principios generales del derecho público a través de los cuales organiza su vida. Se caracteriza por tener voluntad, realizar asambleas y comicios, tener opinión pública y velar por los intereses comunes a todos. Se identifica como la parte más dinámica del Estado. Heller lo estudia como fuerza política, clase social, opinión pública y legitimador de poder. Se transforma en nación cuando adquiere conciencia de sí mismo y actúa para mantener la unidad entre los miembros de la comunidad. Antiguamente se le denominaba "civitas", y ahora República o cuerpo político al cual sus miembros llaman Estado. Los asociados toman colectivamente el nombre de pueblo y en particular se les denomina ciudadanos sujetos a un conjunto de normas establecidas. Así, los individuos constituyen la célula primaria del Estado, pues constituyen la parte medular del mismo.

**Territorio .-** Es una condición necesaria para la existencia del aparato estatal, comprende la porción geográfica en la cual habita, es la demarcación conocida y

respetada por el derecho público donde ejerce su dominación sobre los individuos ahí asentados.

**Poder Público.-** Es el ejercicio de la dominación de acuerdo con normas obligatorias a los miembros de una comunidad estatal. Su característica fundamental es la soberanía. La estructura estatal para llevar a cabo sus funciones necesita una institución que gobierne, una autoridad que imponga cierta conducta con objeto de no caer en el desorden y alcanzar el bien público. La autoridad está capacitada para dar órdenes, definir las actividades encaminadas al logro de los objetivos y organizar los servicios públicos, esto lo hace a través de la administración pública, así, el gobierno dirige y la administración ejecuta. Sin embargo, la autoridad no se limita a la actividad política, el gobierno no sólo dirige la actividad humana a fines sociales, sino que se manifiesta por medio de la administración, quien se encarga de satisfacer las necesidades sociales como instrumento intermedio entre el gobierno y sociedad. "La actividad de la administración se dirige hacia las cosas, el gobierno en cambio, se dirige en forma directa hacia las personas."<sup>(13)</sup>

### ***1.3.1.- Relación Estado- Sociedad.-***

Para definir al Estado Bobbio parte de la sociedad civil, pues antes de llegar a él existen diversas formas de asociación que los individuos forman entre sí para satisfacer sus necesidades y diversos intereses, sobre los cuales el Estado regula sin obstaculizar su desarrollo, esta es la teoría de los grupos sociales, en donde algunos grupos se vuelven Estado cuando están dotados de un aparato administrativo que logra apropiarse del monopolio de la fuerza en un determinado territorio, mediante el conjunto de instituciones políticas que se encargan de dar respuesta a las

(13) PORRUA Pérez, Francisco. TEORIA DEL ESTADO. pp. 260.

demandas de la sociedad las cuales son dadas bajo la forma de decisiones colectivas obligatorias a toda la sociedad, e influyen en la transformación del ambiente social; según la manera en que son dadas hacen nuevas demandas en un proceso de cambio que puede ser gradual cuando existe correspondencia entre demanda y respuesta ; o puede ser brusco cuando debido a una sobrecarga de las demandas sobre las respuestas se interrumpe el flujo de retroalimentación, esto lleva a las instituciones políticas vigentes a no lograr el proceso de transformación que puede llegar a la fase final. Esta es una visión del Estado como sistema en el cual se retroalimenta con la sociedad de tal manera que sin uno no puede existir la otra.

La sociedad civil es el lugar en donde surgen y se desarrollan los conflictos que las instituciones estatales deben resolver a través de la mediación de los mismos, su prevención o represión según sea el caso. Los sujetos de estos conflictos son las clases sociales, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones de clase, los grupos de interés con fines sociales y políticos. En ella se encuentran los grupos de presión, partidos políticos y demás grupos sociales que la conforman como el cuerpo político de una nación o un pueblo y que constituyen los lazos que los vinculan unos con otros para dar origen al Estado, cuyo fin principal es el bien común de la sociedad.

A continuación se describirán brevemente los elementos que conforman al Estado Mexicano, a partir de los cuales podrán observarse las diferentes formas de asociación de la sociedad y su relación con el aparato estatal.

#### *1.4 Componentes del Estado Mexicano.*

El Estado no se encuentra por encima de la sociedad, más bien es la forma cohesiva de la misma, es el ente en el cual se condensa el poder y donde se crean las alianzas. A partir de tales supuestos el Estado Mexicano constituye un conjunto de organismos con una dirección de clase para obtener el consenso, mediante un sistema y un régimen. El primero, es la forma de dirigir para obtener el consenso, y el segundo consiste en la forma de gobernar. El Sistema Político Mexicano se caracteriza por ser corporativo <sup>(14)</sup> y porque pretende incorporar a la mayoría de la población a instituciones oficiales, de tal manera que cualquier conflicto sea resuelto por medio de ellas, éstas pueden ser: partidos políticos, sindicatos y organizaciones populares para mantener la unidad interna del grupo dirigente.

Un ejemplo claro es la creación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) , anteriormente llamado Partido Nacional Revolucionario (PNR), el cual surge debido a las necesidades de cohesión del grupo gobernante y de consolidación del Estado pos revolucionario, producto del movimiento en el que participaron las grandes masas de población, su objetivo consistió en unificar las distintas fuerzas políticas que actuaron durante el movimiento, logrando con ello incorporar a los diferentes sectores de la población, caudillos, dirigentes del movimiento, organizaciones obreras y campesinas, incluyendo sectores medios y algunos elementos de la burguesía. <sup>(15)</sup>

Al paso del tiempo, el partido se convirtió en uno de los principales elementos de dominación del estado mexicano, al lograr unificar a la llamada "familia

<sup>(14)</sup> COSSIO Villegas, Daniel. EL SISTEMA POLITICO MEXICANO . pp. 22-50.

<sup>(15)</sup> IBID. pp. 22-50.

revolucionaria"<sup>(16)</sup> , e integrar y organizar a las masas entorno al proyecto de ese grupo. A partir de entonces fue uno de los instrumentos más importantes con el cual el Estado promovió la movilización , cohesión y control de los sectores populares, canalizó las demandas de los mismos y aseguró el consenso, mediante una alianza entre las diferentes fuerzas sociales que le permitió poner en práctica un Proyecto Nacional para constituirse en un importante instrumento de hegemonía. En este sentido , Gloria Leff señala que "... será de un instrumento del estado ideado por el grupo gobernante, para cohesionarse políticamente, implementar su proyecto, institucionalizar su relación con las masas y mantener la hegemonía del aparato estatal."<sup>(17)</sup> El objetivo de su creación consistió en formar un partido nacional que a todos diera cabida, movilidad política y con ello terminar con las constantes revueltas producidas durante el caudillismo.

Con lo cual, los gobernantes se mantendrían no sólo por prestigio en el manejo de las armas, sino como grupo dirigente, encargado de la dirección intelectual, moral, económica y política de la sociedad. Así, en 1938 el PNR se transforma en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), el cual era reconocido como un partido de trabajadores. Con la transformación, el sistema corporativo se consolidó; la estructura del PRM se hizo más compleja, convirtiéndose de un partido de cuadros en un partido de masas, ya que incluía a los tres sectores de la población: campesino (controlados a través de la CNC), obrero (a través de la CTM) y popular (CNOP). En 1946 el PRM se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional, el cual comprendía a las instituciones como representantes de la Revolución. Todos estos movimientos políticos constituyen la base corporativa del sistema para preservar su hegemonía.

---

(16) BALDENBRUK, José. LA CONSTRUCCION DEL MEXICO MODERNO

(17) LEFF, Gloria. " El partido de la Revolución : aparato de hemonía del Estado mexicano", en Jorge Alonso. EL ESTADO MEXICANO. pp. 202- 203.

En este sentido, el populismo jugó un papel importante en la obtención del consenso, a través de la manipulación ideológica. El régimen político mexicano, asumió su carácter presidencialista desde la Constitución Política de 1917, en la cual se estableció la división de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.<sup>(18)</sup> Esta otorga poder y facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal. La separación entre los tres poderes es solamente formal, ya que en realidad el legislativo y judicial se encuentran subordinados a sus decisiones. Tanto el sistema como el régimen son los instrumentos necesarios sobre los cuales se basa la estabilidad política del Estado Mexicano. Por ello, se puede decir que no es la base de un partido quien traza las líneas de política y acciones a seguir, su función consiste en aceptar las decisiones de quien detente el poder.

#### *1.4.1 Composición del Régimen Político.*

Según la Constitución de la Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno es quien dirige a la sociedad, a través del establecimiento de normas de conducta que permitan garantizar el bienestar, el orden y la paz social, éste es una forma concreta de representar los intereses del Estado, se legitima a través de los derechos constitutivos creados por los particulares o gobernados. Al generalizar y reconocer los derechos, además de ser administrador de los bienes y servicios encaminados al bienestar de la sociedad, da representación política a sus asociados para regular y mantener el orden jurídico, siendo ésta última el arte por medio del cual los hombres se asocian con objeto de obtener y conservar el consenso. Cada Estado tiene su propia forma de gobernar, el nuestro tiene asentadas sus bases de organización en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución. En ella se establece la división de poderes

<sup>(18)</sup> COSSIO Villegas, Daniel. Op. Cit. pp. 22-50.

del Gobierno Federal integrada por un Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

**Legislativo.-** De acuerdo al artículo 50 de la Constitución, se encarga del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten. Se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras, una de Diputados compuesta por 300 diputados electos por mayoría relativa y 200 por representación proporcional, se eligen cada tres años. La Cámara de senadores la componen dos miembros por cada estado y por dos por el Distrito Federal elegidos en elección directa. La mitad de la cámara se renovará cada tres años. Está facultado para : cambiar la residencia de los poderes de la Federación, admitir nuevos estados a la Unión Federal, otorgar licencia al Presidente de la República, examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, erigirse en colegio electoral, etc.

**Ejecutivo.-** De acuerdo con el artículo 80 de la Constitución, "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un Presidente Constitucional, cuyo cargo durará seis años y entrará en ejercicio de sus funciones el primero de diciembre".

Destacan las siguientes facultades y obligaciones ( artículo 89) :

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- Nombrar y remover libremente a los funcionarios públicos de su gabinete.
- Está facultado para manejar las fuerzas armadas, la marina, la fuerza aérea y el ejército.
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolas a la aprobación del senado.
- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

**Judicial.-** Se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se encargará

de mantener el orden y la paz social, quien está facultada, entre otras, para realizar la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, en los casos en que pudiera ponerse en duda la legalidad del proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

En el Estado Mexicano existen tres instancias de gobierno : Federal, Estatal y Municipal.

**Federal.-** La Constitución señala que los Estados Unidos Mexicanos se forman por una República Democrática, Representativa y Federal compuesta por estados libres y soberanos pero unidos en una Federación. ( artículo 40 constitucional )

**Estatal.-** Lo constituyen los 31 estados de la república. ( artículo 43 ) . En este nivel los poderes de los estados se organizan conforme a su propia constitución.

**Municipal.-** El artículo 115 de la Constitución señala que el municipio constituye la base de la división territorial, de organización política y administrativa de los estados. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado, se encargará de proporcionar los servicios públicos a la sociedad de cada estado.

### ***1.5. Relación Estado-Sociedad.-***

Según Carlos Pereyra <sup>(19)</sup> , la Revolución de 1910 establece una marcada relación entre el Estado y la sociedad, producto del movimiento campesino producido en aquella época, a partir de entonces toda transformación política ocasionaba movilizaciones , modificando las relaciones sociales y de producción en el campo. Con el triunfo revolucionario hay pacificación en el país y con ello, la unificación de

<sup>(19)</sup> PEREYRA, Carlos. "Estado y Sociedad" en MEXICO HOY. Pablo González Casanova. Op. Cit. pp. 289.

las diferentes fuerzas, mediante un proyecto de desarrollo que contemplaba los intereses de las diferentes clases. "Al cabo de la insurrección campesina y de la guerra civil desatada para contener a las masas, comienza la lenta reconstrucción del Estado Mexicano, eficaz a medida que el grupo victorioso adquiere legitimidad, incorporando en el programa de gobierno las demandas campesinas y populares básicas". (20) Este proyecto permitió la legitimación del grupo ganador y al mismo tiempo la del Estado, que con la Constitución de 1917, adquiere amplias facultades para actuar política y socialmente.

Una de sus aportaciones mas importantes fue el Presidencialismo con el cual se puso fin a un largo período caudillista. Junto con esta transformación en el régimen político de México, se contempló la intensificación de la Reforma Agraria, el reconocimiento de los derechos de los trabajadores y la nacionalización de los recursos naturales. A raíz de este apoyo, se produjo una alianza de las clases populares, en donde "...éstas cedieron autonomía política e independencia ideológica a cambio de concesiones que mejoraron su situación económica y vigorizaron su posición dentro del sistema político".(21)

El surgimiento del corporativismo sirvió de intermediario entre el Estado y la sociedad. (\*), dando lugar a un partido nacional (PNR, PRM y PRI), creado por Plutarco Elías Calles para dar estabilidad política. Pereyra señala que el sistema conformado por: sindicatos, obreros, federaciones campesinas, de profesionistas, partidos, etc., son instituciones creadas para promover, organizar y encauzar la participación política de la sociedad en favor del grupo dirigente. González Tiburcio señala que "...la relación corporativa Estado-movimiento obrero permitió lograr

(20) OP. Cit. pp. 289.

(21) PEREYRA, Carlos. Op. Cit. pp. 291.

(\*) Más adelante se profundizará al respecto.

derechos gremiales, que en algunos casos se convirtieron en derechos sociales para todos. Sin embargo, con el crecimiento de la industrialización, las políticas de bienestar social se fueron convirtiendo en privilegios."<sup>(22)</sup> Así , el Estado se presenta como el único ente capaz de promover la justicia social, mediante una alianza con el partido oficial. "En este contexto, la política de bienestar social se le asigna un papel compensatorio y negociador."<sup>(23)</sup> , subordinándose al sistema corporativo.

### **1.6. Papel de la Administración Pública.-**

El Estudio de la Administración Pública tiene orígenes muy remotos, el aparato encargado de los asuntos públicos se remonta a las primeras formas de la organización humana. En Egipto y Babilonia (año 1200 a.C.), ya existían numerosos grupos de escribas jerarquizados por los sacerdotes, se hablaba de impuestos y estadísticas. En la época moderna en Francia y Prusia nacieron los teóricos de la administración pública denominados cameralistas, quienes definían ya una estructura burocrática formal. A fines del siglo XIX Woodrow Wilson en Estados Unidos y Max Weber <sup>(24)</sup> en Alemania realizaron estudios sobre las estructuras de gobierno y sobre el "Gran Sistema Social" <sup>(25)</sup> que incluía a la administración pública. Posteriormente, se habló de la "administración científica", sus principales iniciadores fueron Taylor y Fayol cuyo concepto se orientaba básicamente a lo empresarial.

---

(22) GONZALEZ Tiburcio, Enrique. REFORMA DEL ESTADO Y POLITICA SOCIAL . pp. 22.

(23) Op. Cit. pp. 22.

(24) Weber hablaba de la burocracia como una necesidad absoluta de la sociedad basada en la dominación legal. Las burocracias se organizan fundamentalmente en asociaciones grandes y complejas que disponen de un equipo numeroso y jerárquicamente articulado, cuyos mejores ejemplos son el Estado y la empresa capitalista. La burocracia tiene un papel importante en las asociaciones de dominación legal, debido fundamentalmente al aspecto racional y eficaz de sus actividades. Se basa en seis principios de acción : especialización, jerarquización, formalización, personal operativo, impersonalidad y carrera profesional. Ver en GUERRERO, Omar. LA TEORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA . pp. 227.

(25) WILSON, Woodrow. "El Estudio de la Administración". en REVISTA DE ADMINISTRACION PÚBLICA. INAP, pp. 278.

El principal instrumento del Poder Ejecutivo, a través del cual el Estado realiza sus fines, es la administración pública como el conjunto de instituciones y acciones con que satisface las necesidades colectivas. "Esto es tal, por que la acción repetida se llama actividad y esta actividad del estado, tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye por tanto, la vida propiamente del exterior del Estado, es lo que llamamos propiamente administración del Estado o administración pública." (26) Es la ejecución y observancia de las políticas gubernamentales, la relación del poder público con la sociedad, al ejecutar las leyes y cuidar los intereses comunes. De aquí que se diga "la administración pública es el Estado en actividad" (27), pues se encarga de establecer y llevar a cabo las políticas económicas que permitan satisfacer las necesidades sociales y brinden una mejor distribución de los recursos.

Sin embargo, no sólo está obligada a cumplir con los principios constitucionales impuestos por el gobierno, puesto que también funge como representante de los intereses de los diferentes grupos. Es por ello que también se le considera como "...instrumento del poder político".(28) No se niega "...la influencia de las clases sociales en la administración pública, particularmente de las clases dominantes".(29) Debe ser la intermediaria entre éste (poder político) y la sociedad, para lo cual establecen relaciones recíprocas entre ambas, afín de conseguir la legitimidad necesaria para ejecutar las decisiones políticas sin conflicto.

En conclusión se puede decir que el Estado para realizar sus fines debe crear las condiciones que le permitan "la ejecución de su voluntad".(30) Asimismo, requiere

(26) GUERRERO, Omar. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. pp. 42.

(27) Op. Cit. pp. 42.

(28) Por Poder Político debemos entender el conjunto de los órganos Ejecutivo (Presidente y estructura gubernamental) y Legislativo (cámaras de diputados y senadores). Tomada de : SALDIVAR, Américo. Op. Cit. pp. 32.

(29) PARDO, Ma. del Carmen. LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MEXICO . pp. 23-24.

(30) GUERRERO, Omar. Op. Cit. pp. 43.

ejercer un control sobre el medio en el que actúa, es decir de la sociedad civil, y es a través de la administración como lo logra. Para entender la importancia que tiene la relación Estado-Administración, es necesario tomar en cuenta la organización del proceso productivo y el papel que tiene la Administración Pública dentro del Estado.

### ***1.6.1 Composición de la Administración Pública.-***

Como principal instrumento del Ejecutivo, se encarga de establecer y llevar a cabo las políticas económicas adecuadas que le permitan satisfacer las necesidades sociales y la mejor distribución de los recursos, comprende todas las actividades encomendadas al Estado con el fin de dar satisfacción a las necesidades colectivas catalogadas como públicas. Realiza acciones de interés general sin propósito de lucro, se constituye por diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, cuya finalidad es realizar tareas sociales permanentes que satisfagan las necesidades de una sociedad. Se divide en Central y Paraestatal.( artículo 90 constitucional )

***Administración Pública Central.-***La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que estará compuesta por secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Cabe destacar la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, que sustituyó a la de Desarrollo Urbano y Ecología, retomando gran parte de sus funciones, surge de la fusión de algunos órganos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Las dependencias que forman parte de la administración pública centralizada se caracterizan por :

- Dependier directamente del Ejecutivo.
- No tiene personalidad jurídica propia.
- No poseen recursos propios, le son asignados.
- Tienen un mismo nivel jerárquico.

- Sus titulares son nombrados por el titular del Ejecutivo.

**Administración Pública Paraestatal.** De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se compone de: Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares de Crédito, e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, y los Fideicomisos.

**Gabinetes Especializados.**- En el Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República en 1988 se definen como instancias presidenciales de coordinación que definen y evalúan la política del Gobierno Federal, en materia que concorra a una o varias dependencias y son presididos por el titular del Ejecutivo, quien designará al titular de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, cuya función será llevar el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de los gabinetes, elevando a la consideración del Presidente la situación que guarde el cumplimiento de los mismos. Cada gabinete contará con un Secretario Técnico quien dependerá funcionalmente de la coordinación. Son cinco los gabinetes especializados integrados por los titulares de las dependencias.

**Económico.**- Comprende a las siguientes secretarías : De Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Trabajo y Previsión Social, el Departamento del Distrito Federal y PEMEX.

**Agropecuario.**- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria, CONASUPO Y BANRURAL.

**Bienestar Social.**- Comprende : Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Social, Educación Pública, Salud, hacienda y Crédito Público, así como el IMSS, ISSSTE y DIF.

***Política Exterior.***- Secretaría de Relaciones Exteriores, Comercio y Fomento Industrial, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General de la República.

***Seguridad Nacional.***- Gobernación, Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina y la Procuraduría General de la República.

En síntesis, la Administración Pública se encarga de la ejecución y observancia de la política gubernamental, establecida por las autoridades competentes, y por tanto a ella conciernen los problemas, poderes, organización y técnicas que lleva implícita la aplicación de las leyes y políticas formuladas por las dependencias gubernamentales encargadas de ello. Puede ser Federal, Estatal y Municipal. Asimismo, abarca funciones de cortes y tribunales, en su papel de administradores de la justicia. Se refiere a la administración de personal, de presupuesto, de materiales y financiera. Concentra en su estudio en aspectos de organización, procedimientos y métodos comunes a la mayoría de las oficinas administrativas.

### ***1.7.- La Modernización de la Administración Pública.-***

En la actualidad el mundo entero vive innumerables transformaciones, América Latina se enfrenta ante la gran problemática de superar la crisis económica por la que atraviesa y mejorar el nivel de vida de la población. La globalización de la economía tiene que integrarse al proceso económico garantizando el bienestar y el desarrollo. En este contexto, se presenta una redefinición entre el aparato estatal y la sociedad que se conoce como Modernización del Estado y que representa la principal preocupación de todos los países latinoamericanos. Comprende el redimensionamiento cuantitativo del aparato administrativo, así como una redefinición de sus funciones y de su relación con la sociedad. Surge debido al

agotamiento de modelos políticos y económicos que han perdido la capacidad de satisfacer por sí mismos los cambios que se manifiestan en el contexto internacional. "El Estado moderno, concebido y organizado para mediar entre lo público y lo particular, entre lo común y lo individual, entre la sociedad y el mercado, ya no cumple más su función histórica, por eso debe ser reducido en su estructura y poder."<sup>(31)</sup>

La concepción neoliberal califica al Estado Benefactor como el causante de las fallas económicas, también afirma que su creciente burocracia se volvió clase en el poder. Ricardo Uvalle señala en su artículo "Nueva racionalidad del Estado Mexicano" que debido a las transformaciones sociales tiende a reformarse tanto en los países desarrollados como subdesarrollados, esta reordenación incluye su organización, las actividades que realiza y su relación con la sociedad. Su actividad basada en la administración pública se depura debido a la incapacidad financiera del mismo. Termina a causa del déficit creciente para financiar su gasto público; de la inflación con recesión; desplazamiento de la iniciativa individual en los procesos del mercado y de la expansión administrativa innecesaria.

El Estado no debe participar en la economía pues la formación y distribución de capital es tarea principal del sector privado quien como promotor del proceso económico, ha de participar directamente en la producción. "Este proceso se inicia a finales de los años setenta en Gran Bretaña y E.U y se generaliza en los ochenta, ha recibido diversas denominaciones que reflejan su intensidad y al mismo tiempo cierta vaguedad conceptual."<sup>(32)</sup> Se habla de privatización, desregulación,

<sup>(31)</sup> TREIN, Franklin. "El Estado y lo Privado en América Latina". en MEMORIA DEL II SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, pp. 53.

<sup>(32)</sup> ALMADA, Carlos. "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública". en MEMORIA IISEMINARIO INTERNACIONAL, p. 17.

desburocratización, redimensionamiento, retracción del Estado, entre otras. Entre las principales causas que originan su surgimiento están las siguientes:

- La expansión del gasto público, se produce una crisis del llamado "Estado de Bienestar".
- Creación excesiva de instituciones públicas y de normas jurídicas que ocasionan un exceso de burocracia.
- La globalización de la economía internacional.

El Estado mexicano pretende modernizar las relaciones económicas, políticas y sociales acordes con los cambios del mundo, mejorar la democracia y proporcionar mayores espacios de participación a la sociedad civil. Ahora con la nueva visión de una economía abierta se requiere instrumentar estrategias que logren coordinar las complejas variables de crecimiento y competitividad, con una política social que tienda a combatir la pobreza y la desigualdad. Es una estrategia global de desarrollo que establece una nueva relación entre la sociedad y el aparato gubernamental y la concertación sobre aspectos básicos de la economía. Su finalidad es propiciar la integración de las economías dentro un mundo cambiante, caracterizado por una creciente interdependencia, evolución tecnológica, un mercado globalizado. Es un fenómeno que se presenta ante la globalización de la economía mundial, los avances tecnológicos, la demanda creciente de justicia social y democracia, surge de la necesidad de plantearse a fondo las responsabilidades y funciones del Estado. Se presenta a causa de los grandes desequilibrios sociales que acarrea la pobreza. Desde los años ochenta más de la mitad de la población de América Latina se encuentra en estas condiciones, convirtiéndose en la principal causa de muerte.

El modelo propuesto pretende lograr un gobierno eficaz y eficiente en la

satisfacción de las demandas y necesidades sociales, con cambios profundos y un replanteamiento de sus funciones y de sus relaciones con la sociedad, ya que existen grandes fallas en su capacidad administrativa y las demás responsabilidades que le han sido encomendadas. "La necesidad de fortalecerlo surge debido a que su desarrollo histórico ha expandido sus funciones y atribuciones sobre todo en períodos de crisis, por lo que se requiere controlar los desequilibrios provocados por la crisis. El aparato público actual se caracteriza entre otros aspectos por una pronunciada desarticulación, alta rigidez, hipercentralización, orientación a la rutina, deficiencias significativas en los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas, desconexión con el ciudadano y problemas de "colas" .<sup>(33)</sup> Por lo tanto, la modernización deberá promover la integración de la economía nacional dentro de un mundo cambiante, caracterizado por una creciente interdependencia, una revolución tecnológica, un mercado globalizado y asignación eficiente de los recursos en un contexto de equidad social. Ahora, el proceso de liberalización económica o triunfo de las fuerzas del mercado y la tendencia de regímenes anteriormente autoritarios hacia la democracia pluralista trajo como consecuencia cambios en los servicios públicos y por consiguiente una disminución de la participación del sector público en la economía, ahora los medios de producción no están exclusivamente en las manos del gobierno.

### *1.7.1.- El papel y el Tamaño del Estado.-*

El tema de actualidad es el tamaño del Estado, no sólo en México sino en todo el mundo, las transformaciones que están ocurriendo en el capitalismo internacional ejercen cada vez más influencia en sus dimensiones, es él quien ahora está

<sup>(33)</sup> KLIKSBERG, Bernardo. COMO TRANSFORMAR AL ESTADO ?. Más allá de los mitos y los dogmas. pp. 7.

determinando su modernización. Como se sabe, el Estado es la institución donde la sociedad se organiza para mitigar el conflicto, de tal forma que lo que acontezca a la sociedad o al Estado afectará a ambos, en este caso la crisis estructural que vive el mundo moderno y que provoca un reacomodo en sus relaciones representa el fin del Estado de Bienestar.

La respuesta a este proceso ha sido que para muchos gobernantes y simpatizantes : la economía denominada neoliberal que da origen a la privatización excesiva, al considerarlo como la causante de las fallas económicas. Su tamaño es un fenómeno que puede ser visualizado de manera universal pues corresponde a cierta fase del desarrollo capitalista y a una tendencia neoliberal. Las condiciones en cada país varían por lo que deben estudiarse de acuerdo a las características propias de cada uno, Omar Guerrero señala que el nuestro se caracteriza por dos componentes: su organización constitucional como estructura de relaciones de dominación estable y las transformaciones que se han acentuado a partir del sexenio de Miguel de la Madrid . Desde entonces se buscaban las causas de la crisis, encontrando necesaria la reestructuración del mismo, inclinándose por el sector paraestatal, así el problema del Estado y sus dimensiones fue medido con parámetros contables y presupuestales, "...su peso fue trazado con base en estados financieros." (34)

Esto se debió no sólo a cuestiones internas sino también a presiones externas, y algunas muy fuertes como la que ejerció el Fondo Monetario Internacional al poner de condición la reducción de su magnitud si quería seguir recibiendo recursos de este organismo. Otra causa importante fue la influencia de la corriente neoliberal en los círculos financieros del gobierno, quién contribuyó a moldear la concepción

(34) GUERRERO, Omar. "El Estado magestuoso ante la privatización". REVISTA DEL COLEGIO DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES . pp. 146.

cuantitativista del Estado y a plantear la idea de ampliar la iniciativa privada. Asimismo, el autor señala que existen algunas circunstancias que permiten esta reducción :

- 1) Las instituciones que lo forman pueden ser creadas o adquiridas por confiscación y por lo general sirven para objetivos muy definidos.
- 2) En su intensa actividad económica que va de la formación de los monopolios económicos de Estado, al uso de la libertad de industria, ha permitido que entren un gran número de diversas instituciones.
- 3) El concepto de la misión se fue perdiendo cada vez más, por lo que se produce una insuficiencia de gobierno lo cual trae consecuencias negativas a las clases populares.
- 4) Este fenómeno arrasó por igual todo tipo de instituciones, la desincorporación paraestatal está siendo aplicada en base a criterios contables, pues más que ser una alternativa de ingresos para el Estado, se fueron convirtiendo ( algunas ) en una carga.

Según Omar Guerrero, el concepto ideológico del Estado se basa en dos elementos importantes : modernización y neoliberalismo. La primera, es la capacidad para adaptarse a cambios continuos con relación al medio social. El neoliberalismo por su parte, propone el desplazamiento de su papel protágónico en la economía, éste es asumido por la iniciativa privada, así como la desregulación de las relaciones sociales, a fin de que el derecho se estreche gradualmente y se estimule la libre competencia entre actores. El modelo modernizador proviene desde la Revolución Mexicana, pero con Miguel de la Madrid se empezaron a cuestionar sus funciones pues ya daba signos de agotamiento de fuerzas anteriores. El pensamiento neoliberal señala al Estado como ente incapaz de resolver los problemas de reproducción del capital, por consiguiente, el gobierno debe restringirse a establecer las condiciones

básicas para el desenvolvimiento de los particulares. El aparato estatal se encarga fundamentalmente de mantener el bienestar de quienes lo forman, lo cual ha producido una gran demanda de exigencias sociales y distorsiones en el mercado. En estas condiciones, es necesario reducir su tamaño y "...que se supriman las demandas desde su origen y retraiga la actividad gubernamental a su papel básico de regulación"<sup>(35)</sup> Así las relaciones de política reciben gran influencia de la economía de mercado.

Sin embargo, el problema del redimensionamiento del Estado no es tan grave en comparación con los problemas nacionales de mayor magnitud como son : la deuda externa, su soberanía o el grado de pauperización que existe en el país. Cuando éste es visto a través de estados contables y financieros tiende a ser confundido con el gobierno o la administración pública, cuando ambos son dos de sus manifestaciones más importantes. El problema actual no es su dimensión, sino más bien se trata de una redefinición de funciones, de que cada componente cumpla el papel para el que fue creado, y de este modo cumplir con el modelo de desarrollo nacional.

### ***1.7.2.- Reestructuración de la Administración Pública.-***

El cambio administrativo se da en los procesos propios, conforme las técnicas administrativas avanzan y los objetivos del Estado aumentan. "La característica principal del cambio administrativo es que éste produce generalmente el crecimiento por agregación, en el que se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas y se producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias".<sup>(36)</sup> En este cambio también influye el medio ambiente, la innovación tecnológica e ideológica, las fuertes presiones para resolver grandes problemas, los

<sup>(35)</sup> Op. Cit. pp. 157.

<sup>(36)</sup> CARRILLO Castro, Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO, pp. 26.

objetivos nacionales del Estado, cambios en la dirección del sector público, ya que esto implica modificar la estrategia de acción en el cumplimiento de los objetivos. Por lo que se refiere a la reestructuración, se dice que puede ser resultado de los mecanismos de reforma, es decir, que "...se diferencia de ésta en que no es permanente, sino que constituye una transformación concreta de ciertas estructuras, procedimientos o sistemas de raíz, pero discontinua en el tiempo."<sup>(37)</sup> Este tipo de reorganizaciones se realizan para corregir deficiencias o adaptar el sistema a las nuevas políticas de un Titular del Ejecutivo. Sin embargo, no es conveniente realizarlas con mucha frecuencia, pues entonces no se cumplirían los programas establecidos en el tiempo previsto.

Según Carrillo Castro, a partir de los resultados que se pretendan alcanzar, las reformas pueden ser de tipo "eficientista" cuando sólo intentan mejorar la eficiencia y la economía del gasto, dándole menor importancia al logro adecuado de los objetivos institucionales. También pueden ser "eficacistas" cuando surgen básicamente por problemas en el sector público y son orientadas a que todas las estructuras del Estado puedan cumplir con sus objetivos tanto individual como colectivamente, pero coadyuvando al logro de los objetivos de la administración. La Administración Pública puede sacrificar la eficiencia de algunos de sus elementos con la finalidad de lograr la eficacia global estatal.

Los temas abarcados a lo largo del presente capítulo permiten proporcionar los instrumentos generales de un marco teórico-conceptual básico para comprender el contexto en el cual se desarrolló esta investigación, partiendo de lo general (concepto y funciones del Estado), a lo particular (funcionamiento, papel y transformaciones de la administración pública).

---

<sup>(37)</sup> Op. Cit. pp.57.

# *CAPITULO 11*

## *ESTADO BENEFACTOR Y BIENESTAR SOCIAL EN MEXICO*

## *2.1 Modelo Económico.-*

El desarrollo de la economía mexicana ha atravesado por diferentes etapas, éstas van desde amplios períodos de crecimiento, hasta aquellas en las que se han registrado notables niveles de estancamiento. Cabe señalar, que el crecimiento económico no necesariamente ha significado la elevación de los índices de bienestar de la mayoría de la población, es decir, el crecimiento no siempre viene acompañado del desarrollo. A lo largo de este capítulo se podrá observar como en las etapas donde se han registrado importantes índices de crecimiento también se han reflejado fuertes disminuciones en los principales indicadores de bienestar social. De igual forma no es posible afirmar que la mayor intervención del Estado en la economía garantiza el crecimiento permanente de la misma como tampoco la elevación de los niveles de desarrollo de un país.

Con objeto de proporcionar una idea clara de la evolución que han tenido los modelos económicos y su injerencia en el bienestar de la sociedad, el estudio partirá de los períodos posteriores a la Revolución Mexicana debido su trascendencia histórica y a la influencia que ejerció en el desarrollo del país.

Según Roger de Hansen, a partir de 1917 se estableció una marcada intervención del Estado en el desarrollo económico del país. El movimiento revolucionario redefinió la economía mexicana; se produjeron alteraciones sociales y cambios políticos conjugados con una gran depresión económica que propició retrasos en el crecimiento del país. Las movilizaciones de campesinos y trabajadores, la inseguridad, la destrucción de maquinaria agrícola, del sistema ferroviario y la fuga

de capitales , contribuyeron a una fuerte depresión agrícola. (1) Lorenzo Meyer señala que con el movimiento revolucionario desaparecieron las condiciones políticas y económicas que habían propiciado el acelerado progreso económico de las tres décadas anteriores.(2)

Durante el período de Alvaro Obregón ( 1920-1924 ) y Plutarco Elías Calles (1924-1928) se restableció el orden interno y con ello la actividad económica. En 1922 la producción manufacturera comienza a incrementarse gradualmente, "pasando de representar el 13.7% del PIB en 1910 al 16.7% en 1930. Otro indicador que refleje el avance de la economía fue el Producto Nacional, al incrementarse "en 14.5% en 1929 respecto a 1921, o sea una tasa anual del 1.7%". (3) El crecimiento fue lento y desigual, se caracterizó por una gran diversificación industrial y sobre todo porque con él se sientan las bases para un crecimiento posterior.

En 1925 surge el Banco de México como banco central del país y junto con él otras instituciones como Nacional Financiera, que posteriormente en 1940, van a desempeñar un papel muy importante en el desarrollo económico. Es a partir de entonces cuando se sientan las bases para la recuperación de la actividad económica.

La crisis económica de 1929 que afectó a todos los países del mundo, produjo una disminución de las exportaciones, afectando al sector petrolero y a la agricultura de exportación. Por su parte, el PIB disminuyó entre 1930 y 1934 a 0.5% " Entre 1929 y 1932, las exportaciones que desde 1926 habían registrado una tendencia a la baja, disminuyeron drásticamente, hay autores que señalan que disminuyeron en 48%;

---

(1) Ver D. Hansen, Roger. LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO.

(2) Ver Meyer, Lorenzo. "El primer tramo del camino" en LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO. COLMEX.

(3) AYALA, José y BLANCO, José. "El nuevo Estado y la expansión de las manufacturas, México 1877-1930." en DESARROLLO Y CRISIS DE LA ECONOMIA MEXICANA. p. 356.

disminuyeron drásticamente, hay autores que señalan que disminuyeron en 48%; otros que llegaron al 22.7%. Las actividades cuya función era proveer a los centros industriales principalmente minería y los cultivos de ciertos productos de exportación como algodón, henequén y café fueron los que registraron mayores descensos en sus volúmenes de producción". (4) En general la actividad económica disminuyó pero a partir de 1933 comenzó su recuperación hasta alcanzar los mismos niveles que en 1929.

### **2.1.1 Lázaro Cárdenas.-**

El período cardenista (1934 - 1940) se caracterizó entre otras por una mayor intervención del Estado en la economía, el auge a la industrialización, proteccionismo estatal al trabajo frente al capital, un nacionalismo económico y el gobierno del Plan Sexenal. (5), que consistió en el reparto de tierra, aún a costa de la oposición callista. " Se repartieron en 6 años poco más de 17.5 millones de hectáreas beneficiando casi un millón de campesinos. Lo que arroja un promedio de 2.9 millones de hectáreas por cada año de gobierno". (6)

Durante este período se produce una transformación en el régimen político de México, el presidencialismo adquiere gran importancia en la organización y estructura del nuevo régimen, a partir de aquí en la medida que el Estado se va consolidando, se consolida también el Presidencialismo. Con la transformación del PNR en PRM se organizan e incluyen las clases populares en la política institucionalizada, el partido se convierte en un partido de masas donde los

---

(4) AYALA, José. Op. Cit. pp.356

(5) CASANOVA Álvarez, Francisco. "El Cardenismo", en MEXICO, ECONOMIA, SOCIEDAD Y POLITICA. pp. 189.

(6) Op. Cit. pp.188.

individuos cobran sentido únicamente como miembros de las organizaciones. Esta etapa es considerada como la política populista del régimen cardenista, es la consolidación institucional de las estructuras gubernamentales. La expansión gubernamental era necesaria debido a los acontecimientos que se estaban suscitando y para los cuales debían crearse instituciones capaces de poner en práctica los ideales de la Constitución, en los cuales el Estado debía responder con su acción, es decir con la Administración Pública, a partir de entonces, ésta funge como detentadora del poder político y el Ejecutivo se fortalece. Según Francisco Álvarez Casanova, las instituciones públicas creadas durante su gobierno fueron : NAFINSA, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Banco Nacional de Comercio Exterior, Comisión Federal de Electricidad, PEMEX, Aseguradora Mexicana, Productora e importadora de Papel y el Fondo de Fomento Industrial.

Las principales acciones de la política económica de Cárdenas fueron : la implantación de un sistema progresivo para afectar a las empresas extranjeras, la Reforma Agraria y la expedición de la Ley de Expropiación de 1936, así como la política de protección arancelaria a los artículos producidos en el país, la expropiación petrolera y el control de la electricidad. " En fin, durante todo el lapso previo al inicio de la industrialización, el gobierno amplió la Reforma Agraria, nacionalizó el petróleo y los ferrocarriles y creó todo un conjunto de empresas estatales, luego organizó masivamente y bajo su control a la clase trabajadora. Desarrolló las comunicaciones, reorganizó el sistema financiero; sentó las bases de una agricultura rentable, a través de las obras de irrigación, e impulsó la producción de energía eléctrica". (7)

---

(7) CIRO Velazco. MEXICO, ECONOMIA, SOCIEDAD Y POLITICA. pp. 368.

Otro aspecto importante de la política de Cárdenas fue el gran impulso a los del Estado que junto con los elementos anteriores contribuyeron al crecimiento que caracterizó al país a partir de 1940. Asimismo, "se incrementó el gasto social y las inversiones en infraestructura, pues se pudo observar que por primera vez en México bajaron los gastos administrativos del 50% al 44.1%; en tanto que los sociales se incrementaron de 15.4% a 18.3%".<sup>(8)</sup> Debido al apoyo que el gobierno daba a la mano de obra organizada y a la política de nacionalización económica, muchos inversionistas extranjeros se retiraron del país. Con la expropiación petrolera (1938) se produjo una fuga de capitales "de \$3 500.0 millones en 1976, la inversión extranjera directa se redujo a \$2 600.0 millones de pesos en 1939".<sup>(9)</sup> Esa baja se debió no sólo a las políticas implantadas durante la época si no además a la crisis de 1929 que todavía seguía causando estragos.

### *2.1.2 Período 1940- 1958. ( El Llamado Milagro Mexicano) .-*

A partir de 1940, la política económica del país estuvo encaminada al desarrollo del capitalismo industrial en gran escala, profundizándose el proceso de industrialización y fortaleciendo al Estado. Lo anterior, propició que la clase propietaria de los medios de producción demandara una menor intervención del mismo en el desarrollo económico del país. Así, los gobiernos de Manuel Ávila Camacho y los posteriores emprendieron una estrategia de acumulación en la cual la empresa privada tendría un papel fundamental.

El Gobierno de Manuel Avila Camacho continuó las políticas de industrialización, surgió el empresario industrial urbano apoyado por concesiones fiscales, bajos

---

<sup>(8)</sup> CASANOVA Alvarez. Op. Cit. pp. 198.

<sup>(9)</sup> D. HANSEN, Roger. Op. Cit. pp.44

impuestos y precios principalmente de los energéticos, contracción del salario y un alto grado de proteccionismo de las importaciones. Por otro lado, se dió un crecimiento de la economía a una tasa anual de más del 6%. El 30% de la inversión del sector público fue encauzada hacia el sector industrial. "A partir de 1940, el sector público contribuyó en un 30% a la formación del total del capital fijo. Durante los primeros años la inversión pública rebasaba el 50% del total, por lo que este hecho influyó directamente en el crecimiento de México" <sup>(10)</sup> Lo anterior, refleja la importancia que se le estaba dando al crecimiento económico por encima de los intereses populares, hecho que se evidenció mayormente, según Omar Guerrero, en los regímenes de Manuel Avila Camacho y Miguel Alemán.

También se establecieron políticas para impulsar al sector privado del país. Según Fernández Santillán, la mayor intervención del Estado en la economía propició la creación de un gran número de empresas públicas para el control de la economía; entre las que destacan : Altos Hornos de México, IMSS, Nadrisa, Instituto Pecuario, Consejo Superior de Comercio Exterior y otras, había aproximadamente 400 de ellas en manos del Estado. En dicho período se afirmaba que el Presidente en turno hablaba de una contrareforma agraria; sin embargo las cifras del área son positivas ya que se elevó la producción a una tasa del 4.4% anual y las exportaciones al 6% anual. "El milagro del crecimiento económico moderno de México, en el grado en el que realmente lo sea, puede encontrarse en el comportamiento de la agricultura mexicana. A partir de 1935 la producción agrícola se ha elevado con una tasa real del 4.4% anual". <sup>(11)</sup>

---

<sup>(10)</sup> D. HANSEN, Roger. Op. Cit. pp.44.

<sup>(11)</sup> Op. Cit. pp.81.

El Gobierno de Miguel Alemán fortaleció aún más el desarrollo industrial, orientando la administración pública a la creación de infraestructura para el desarrollo. Entre las principales instituciones orientadas a este respecto destacaron :

- La Secretaría de Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa
- La Comisión del Papaloapan.

También se crearon algunas instituciones de beneficio social como: la Dirección General de Defensa Agrícola para el combate a las plagas del campo; la Dirección General de Promoción Agrícola Ejidal dedicada a la organización de las comunidades ejidales, el Instituto Nacional Indigenista y el Instituto Nacional de la Juventud. En general, la administración de Miguel Alemán se orientó principalmente al proyecto de desarrollo industrial, aunque no olvidó del todo los programas de bienestar social.

Por otra parte, Adolfo Ruiz Cortínez adoptó la misma organización centralizada de la administración anterior. En el sector paraestatal se crearon las siguientes dependencias : el Consejo Nacional de Turismo, el Banco Nacional de Transportes y la Procuraduría de Asuntos Agrarios. La línea del gobierno ruizcortinista fue la misma de los gobiernos anteriores, orientada principalmente a la promoción del desarrollo industrial. Roger D. Hansen señala que entre 1939 y 1960, el sector público financió más de las tres cuartas partes de sus programas de inversión con ingresos gubernamentales. A partir de 1950 el gobierno mexicano empezó a acudir cada vez más a los préstamos extranjeros debido a la reducción de la capacidad del sector público para financiar sus programas de inversión.

De manera general puede decirse que durante el periodo, el desarrollo económico orientado fundamentalmente a alentar la iniciativa privada fue financiado en su

mayoría con recursos del sector público. Dicho período se caracterizó por la protección del mercado interno, innumerables concesiones fiscales, reducción de gravámenes, otorgamiento de subsidios y protección arancelaria que permitiera impulsar a los inversionistas nacionales a iniciar empresas que sustituyeran a las importaciones.

### **2.1.3 Desarrollo Estabilizador.-**

Este período denominado "Desarrollo Estabilizador" (1958 - 1970) que comprendió a los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz se caracterizó por ser la continuación del programa de industrialización mediante financiamiento externo y la captación de ahorro por sociedades financieras y bancos hipotecarios.

(12) El desarrollo industrial fue el soporte de las empresas paraestatales en constante creación vía endeudamiento externo para apoyar el desarrollo capitalista. Cabe señalar, la creación , entre otras de :

- CONASUPO
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
- La Comisión Nacional de Fruticultura
- Siderúrgica Nacional
- Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera
- Secretaría de la Presidencia
- La Secretaría del Patrimonio Nacional de Industria y Comercio
- La Secretaría del Trabajo
- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- La Secretaría de Obras Públicas

---

(12) FERNANDEZ Santillan, José F. POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. pp. 91

-El Departamento de Turismo.

Es entonces "...cuando se logra la consolidación y la hegemonía del sector industrial como eje del crecimiento económico del país". (13)

El capital financiero provenía en un 60% de las instituciones nacionales de crédito; los bancos jugaron un papel muy importante en el proceso de industrialización, que tuvo una importante participación extranjera, concentrándose en los sectores más rentables, principalmente en la producción manufacturera "con excepción de la minería, los sectores industriales que registraron las más altas tasas de crecimiento anual, de 1965 a 1968, por ejemplo, los sectores manufactureros, de la construcción y energía eléctrica crecieron todos con tasas medias anuales del 9% o mayores". (14)

Para la promoción de este proceso industrializador, el Estado tendió a contraer créditos con el exterior, llegando a tal grado que fue haciendo cada vez más dependiente de estos recursos, y generando con ello déficits financieros. "La dependencia externa de la acumulación interna del capital generada por el propio sector industrial manufacturero, y la transnacionalización de éste y la dependencia financiera a que dió lugar, así como el deterioro de las finanzas públicas originado fundamentalmente por la decisión de impulsar ese mismo sector, conformaron un conjunto de contradicciones especialmente agudas que se combinaron con las que generaba el binomio capacidad productiva-concentración del ingreso". (15) El constante aumento de la industria trajo consigo una mayor ocupación de la fuerza de trabajo, produciendo con ello incrementos en el salario real y por lo tanto el poder de la compra.

---

(13) SALDIVAR, Américo. Op. Cit. pp.42.

(14) D.HANSEN, Roger. Op. Cit. pp. 57

(15) BLANCO, José. "La crisis". en DESARROLLO Y CRISIS DE LA ECONOMIA MEXICANA. pp. 304.

Sin embargo, también ocasionó una distribución inequitativa del ingreso. "En 1958 el 5% de la población con mayores ingresos tenía un ingreso medio 22 veces mayor que el 10% más pobre, y para 1970 esa proporción había aumentado 39 veces". (16) Con lo cual, el desarrollo estabilizador entra en contradicción por la marcada polarización de la sociedad y la economía, situación que se manifiesta de manera pública por el descontento de la gente, principalmente de la clase media, debilitando con ello las justificaciones ideológicas acerca del desarrollo hechas por el gobierno. De esta forma, el país entra en un período de crisis en la década de los setenta, que pone en duda la estabilidad vigente, pues "... a lo largo del desarrollo estabilizador, el Estado había venido perdiendo grados de libertad, como el promotor por excelencia del crecimiento económico del país, lo que menguaba su legitimidad política en la medida en que decrecía su capacidad de maniobra frente a las presiones sociales". (17)

#### *2.1.4. Desarrollo Compartido Luis Echeverría Álvarez (1970-1976).-*

Se caracterizó por un receso económico producido en el marco de una depresión internacional reflejada en un estancamiento con inflación creciente, en la crisis energética, el abandono del patrón oro y la devaluación de las principales monedas, incluido el dólar. Aunando a lo anterior hubo en el país un agotamiento del modelo económico vigente, que se originó, en primer lugar por la crisis agrícola producida en la década de 1960. Cabe señalar que la agricultura había sido tradicionalmente la base del crecimiento económico. "Se manifestó -la crisis agrícola- en el hecho de que el producto agrícola por habitante decreciera el 2.1% anual promedio durante

---

(16) BLANCO, José. Op. Cit. pp. 300-301.

(17) ANGELES, Luis. CRISIS Y COYUNTURA DE LA ECONOMÍA MEXICANA. pp. 42.

1965 y 1970 y en 3.5% entre 1970 y 1977".<sup>(18)</sup> Con esto, el país perdió autosuficiencia en la producción y abastecimiento de materias primas e insumos agrícolas que ayudarían al crecimiento industrial y que permitirían elevar el número de exportaciones que generarán divisas para el país, repercutiendo positivamente en la balanza de pagos.

El papel del Estado en materia económica fue cada vez más notorio y directo, ya que estableció una política económica basada en la industrialización y orientada a la sustitución de importaciones de bienes de consumo final, utilizando para ello medidas proteccionistas como: incentivos fiscales que consistían en bajos impuestos y hasta exenciones a las industrias que producían para satisfacer el mercado interno, evitando la importación de bienes de consumo, creación de un gran número de empresas paraestatales y el incremento de los aranceles a productos extranjeros. Cabe señalar que la mayor intervención del Estado en la economía no significó la elevación de los índices de bienestar de la población, pues su participación estuvo inclinada al fomento del capital, restándole importancia al gasto social y por tanto, dándole preferencia a la clase empresarial. "La inversión pública representó en promedio el 6% del PIB, absorbiendo el 41% de la formación neta de capital fijo, más del 50% de dicha inversión se destinó a la infraestructura, 36% a energéticos y 6% a beneficio social, lo cual muestra hacia donde y a quien beneficiaba el gasto público".<sup>(19)</sup>

No se puede negar que el abultamiento del sector público generó el desarrollo de la infraestructura productiva y social; sin embargo, también registró graves déficits públicos que posteriormente obligarían al Estado a contratar cada vez más créditos

---

<sup>(18)</sup> ANGELES, Luis. Op. Cit. pp. 65.

<sup>(19)</sup> BLANCO, José. Op. Cit. 299.

externos como vía de financiamiento del gasto deficitario. Así, el endeudamiento externo creció de 574.8 millones de dólares en 1958 a 3762.4 millones en 1970, <sup>(20)</sup> lo que significó un incremento del 554.6% durante el período. El estado mexicano enfrentó fuertes retrasos en ramas claves como la de hidrocarburos, siderúrgica y electricidad, así como el rezago en el gasto destinado a bienestar social. Todo ello contribuyó al aumento del déficit público, ya que se vio en la necesidad de realizar un mayor gasto, sin contemplar las consecuencias de sobreendeudamiento que estaban generando. Debido a las medidas sobreproteccionistas implantadas, los ingresos del sector público se deterioraron a tal grado que no fue posible financiar su déficit con recursos propios generados en el mercado interno, pues la flexibilidad de las políticas puestas en marcha y los recursos generados quedaron en manos de empresarios e inversionistas que incrementaron su riqueza y propiciaron una mayor concentración del ingreso. Aunando a lo anterior, la exportación de mercancías y el consumo de las mismas fue casi nula, por lo que había pocas posibilidades de ingreso; en consecuencia, se recurría frecuentemente al crédito externo. De esta forma, podemos decir que el llamado "Milagro Mexicano" se dió a partir de la expansión del gasto público y el endeudamiento externo, más que por la generación de recursos propios.

La crisis agrícola, el abultamiento del sector público y el creciente endeudamiento externo produjeron los siguientes efectos: crecimiento lento de la economía: " de 1940 a 1970 alcanzó el 7% en promedio, de 1970 a 1976 fue apenas del 2.2%" <sup>(21)</sup> , provocando la escasez de productos y por consiguiente la elevación de los precios, situación que generó elevados índices de inflación, al producirse un desequilibrio entre la oferta y la demanda global. Bajo este contexto Luis Echeverría asume el

---

<sup>(20)</sup> ANGELES, Luis. Op. Cit. pp.28

<sup>(21)</sup> ANGELES, Luis. Op. Cit: pp. 78.

poder. Al inicio de su gestión propone un replanteamiento del modelo económico, el cual comprendía una serie de reformas económicas, políticas e ideológicas para recuperar la credibilidad de la sociedad en el gobierno, combatir el retraso económico, excesivo déficit público y el creciente endeudamiento externo. Por lo que propuso replantear el modelo de sustitución de importaciones, estableciendo las siguientes medidas: <sup>(22)</sup>

- Crecimiento con distribución del ingreso
- Reforzar las finanzas públicas
- Reducción de la deuda externa
- Modernización agrícola y creación de fuentes de empleo
- Racionalismo del desarrollo industrial.

Para llevar a cabo estos objetivos se puso en marcha una nueva política fiscal tendiente, por un lado, hacia una mejor distribución del ingreso y por otro a superar el deterioro financiero del Estado. Sin embargo, las reformas fiscales, además de afectar a las clases sociales medias y bajas, propiciaron un fuerte descontento entre los empresarios, pues se otorgaron mayores facultades al Estado a fin de obtener una mayor captación a través de los gravámenes impuestos al capital. Sin embargo, los empresarios serios presionaron<sup>(\*)</sup> para dar marcha atrás al proyecto. Así pues, lejos de lograr una redistribución del ingreso se propiciaron, a fin de no dañar los intereses de los empresarios, cargas fiscales desiguales, afectando el poder adquisitivo de los trabajadores y por lo tanto, la disminución del consumo.

Ejemplo de esta desigualdad tributaria fue que "...aproximadamente el 5% de los impuestos gravaban directamente las remuneraciones de capital, el 19% los

---

<sup>(22)</sup> SALDIVAR, Américo. Op. Cit. 96-97.

<sup>(\*)</sup> Cerrando fábricas, despidiendo obreros, reduciendo la inversión y desatando una campaña ideológica contra el gobierno.

productos del trabajo y el 76% restante eran indirectos" (23) . El elevado porcentaje de impuestos indirectos afectó el índice general del precio, perjudicando principalmente a las clases populares, situación que generó un deterioro en el nivel de vida de la población. Esta situación permite observar como la clase empresarial resultó más beneficiada que el resto de la población. Pero, los empresarios en defensa de sus intereses manifestaron su inconformidad con la política fiscal establecida, restringiendo fuertemente la inversión privada, esto aunado a la crisis agrícola que imperaba en el país propició que el PIB decreciera del 3.4% en 1971 al 2.1% en 1976 .(24) Lo anterior muestra claramente como el crecimiento logrado durante el desarrollo estabilizador (del 6% a más del 7% del PIB), iba en fuerte descenso.

#### *2.1.4.1 Aspecto social del régimen.-*

La crisis económica era cada vez más profunda: disminuyó la inversión privada, la productividad, las fuentes de empleo y se incrementó la inflación así como la distribución inequitativa del ingreso. " En 1970 la desocupación en México era considerable. A pesar de que el censo de población de ese año indica que sólo el 3.8% de la población económicamente activa (PEA) estaba desocupada, una cifra cercana al 7% sería más realista. Por lo demás, solo el 81% de la PEA estaba ocupada por más de 9 meses al año y un porcentaje considerable de ésta se ocupaba en actividades poco productivas. "Si se define como subocupadas a las personas cuyos ingresos mensuales por trabajo son menores que el salario mínimo, cerca del 45% de la fuerza de trabajo en México en 1970 estaba subocupada ". (25)

---

(23) SALDIVAR, Américo. Op. Cit. pp. 100.

(24) CORDERO, Salvador. "Estado y burguesía en México durante la década de 1970", en EL ESTADO MEXICANO de Alonso Jorge. México, Nueva Imagen, 1982, pp. 68.

(25) SALDIVAR, Américo. Op. Cit. pp. 118.

La baja productividad ocasionada por la disminución de la inversión privada trajo consigo una distribución inequitativa del ingreso disminuyendo así el poder adquisitivo de la mayor parte de la población. En 1970, el país era considerado entre los de distribución del ingreso más desigual en el mundo; el 50% de población recibía alrededor del 15% del ingreso total, en tanto que el 10% de las familias más ricas concentraba el 50.5% del ingreso nacional.<sup>(26)</sup> La tendencia de la desigualdad la distribución del ingreso fue cada vez más aguda, situación que contribuyó a disminuir los índices de bienestar social en el país y, por lo tanto, creó una problemática cada vez más difícil de atender pues aumentó las demandas sociales y presiones populares. El Estado demostró incapacidad para satisfacerlas, lo cual generó al igual que en el período anterior el incremento del malestar colectivo. Asimismo ocasionó el fortalecimiento del denominado sindicalismo independiente en México.

Ante esta situación, el Estado alentó una política de masas con objeto de lograr un mayor acercamiento con la población, a través de diferentes mecanismos administrativos y legales como fueron: las reformas a la Ley Federal del Trabajo, logrando con ello cierta estabilidad en los conflictos laborales; La ampliación de los servicios asistenciales; así como la creación de instancias de beneficio social para los trabajadores como el INFONAVIT y FONACOT. La situación económica del país influyó terminantemente en la agudización de los problemas relacionados con el bienestar social, por ejemplo: "... en 1970 el 39% de los habitantes no contaban con luz y agua en sus casas; el 41% vivía en casas con piso de tierra; el 40% de las viviendas tenían un sólo cuarto y el 29% contaba con dos cuartos " <sup>(27)</sup> , lo que

---

(26) PEREYRA, Carlos. "México: los límites del reformismo", en CUADERNOS POLITICOS. pp. 53.

(27) LOPEZ A. Daniel. "Salud y seguridad". MEXICO HOY. pp. 178.

quiere decir que el 70% de la población vivía en condiciones insalubres. Así, en 1976 sólo el 35% de los habitantes recibía los beneficios de los servicios de salud y seguridad social, lo cual demostró como el proyecto de Luis Echeverría quedó sólo a nivel de discurso. Además se siguió aplicando una marcada preferencia por las clases con mayores recursos pues de las viviendas construidas, el 23.9% correspondió a quienes ganaban 1.5 veces, el salario mínimo, y el 50.8% los que obtenían dos y tres veces dicho salario.<sup>(28)</sup> Más aún, el 50% de la población recibió sólo el 15% de los ingresos totales, con lo que sólo una pequeña parte de la población resultó beneficiado con el servicio de vivienda.

#### *2.1.4.2 -Resultados de la Política Económica.-*

La baja productividad y el elevado déficit público obligaron al Estado a recurrir a la inversión extranjera directa, y consecuentemente al aumento de la deuda. " Entre 1970 y 1976 las inversiones directas del exterior se duplicaron y la deuda externa pública pasó en el mismo período de 3260 millones de dólares a casi 16000 millones".<sup>(29)</sup> Es importante mencionar que de 1958 a 1970, el monto de la deuda se incrementó en 554.6%; mientras que de 1970 a 1976 el incremento fue de 390.8%, lo cual quiere decir que el incremento en 6 años fue mayor que el registrado en 12 años. Para combatir los elevados índices de inflación que junto con las cargas fiscales reducían el poder adquisitivo de los trabajadores, el Estado instituyó aumentos salariales de emergencia. " La inflación repercutía en el poder adquisitivo del salario obrero y la vía fiscal de redistribución del ingreso era intramitable, la opción era: permitir que el peso recayera exclusivamente sobre los trabajadores, con la consecuente merma de legitimidad del proyecto echeverrista, ó bien recurrir al

---

<sup>(28)</sup> Op. Cit. pp. 110-111.

<sup>(29)</sup> SALDIVAR, Américo. Op. Cit. 110-111.

aumento directo de los salarios para al menos restituir temporalmente y no de manera total el poder de compra del salario " .<sup>(30)</sup>

Lo anterior, aunado a la política restrictiva de gasto y al financiamiento externo, generaron inseguridad en los inversionistas mexicanos, lo cual produjo una fuerte fuga de capitales y con ella la devaluación del peso después de más de 20 años de estabilidad monetaria. Durante el sexenio se continuó con el excesivo aumento de empresas paraestatales como: fondos, fideicomisos, comisiones y empresas de participación estatal mayoritaria. Así, el gobierno de Luis Echeverría concluye con una profunda crisis económica y política heredada, en parte, del sexenio anterior, la inflación alcanzó en promedio entre 1971 y 1976 un crecimiento de 14.13%, se presentó una fuerte disminución de la inversión, el déficit gubernamental llegó en 1976 a 99,000 millones de pesos, representando el 8% del PIB.<sup>(31)</sup>

En cuanto al monto de la deuda, autores como Germán Pérez señalan que la deuda pública creció de 4 545 millones de dólares en 19771 a 19 600 millones de dólares al finalizar el sexenio. Este excesivo incremento produjo al mismo tiempo un fuerte desequilibrio en la balanza de pagos, obligando al Estado a devaluar la moneda, pasando de 12.50 pesos por dólar a casi 23 pesos. Al término del sexenio se siguió observando una distribución inequitativa del ingreso, elevados índices de desempleo y una cada vez mayor dependencia del exterior. Los problemas económicos trajeron consigo una grave crisis política que se manifestó entre otras consecuencias por la pérdida de confianza en el gobierno de los principales grupos sociales, entre ellos la clase media.

---

<sup>(30)</sup> PEREZ, Germán y Mirón Rosa Ma. LOPEZ PORTILLO. AUGE Y CRISIS DE UN SEXENIO. pp. 19

<sup>(31)</sup> IBID. pp. 28.

Durante todo el sexenio, el sector empresarial estuvo en desacuerdo con la política económica del Presidente, encaminada hacia una marcada participación del Estado en la economía y una marcada preponderancia de lo público sobre lo privado. El descontento de los empresarios trajo fuertes reducciones de la inversión y la fuga de capitales <sup>(32)</sup> . La situación de desconfianza generalizada se prolongó hacia el exterior, propiciando que los principales organismos financieros internacionales restringieran, o en ocasiones suspendieran los apoyos crediticios a México, cuando el endeudamiento externo y el déficit gubernamental era cada vez mayor.

### **2.1.5. El Gobierno de José López Portillo (1976 - 1982).-**

En 1976 la situación del país era realmente compleja, además de crisis económica, existía gran descontento en las clases empresariales y por lo tanto poca participación de éstas en el desarrollo del país, la credibilidad en el gobierno para resolver este tipo de conflictos estaba muy cuestionada por lo tanto resultaba difícil la implantación de un proyecto de desarrollo. Era necesario terminar con la incertidumbre y recuperar la confianza de todos los sectores de la población en el proceso institucional, legitimar el régimen, acabar con la desestabilización política y resolver la crisis económica. Para hacer frente a la situación económica y política del país, el nuevo presidente (JLP) planteó una serie de reformas, entre las que destacan: la reforma económica, reforma administrativa y reforma política.

#### **2.1.5.1.- La Reforma Económica.-**

Según Germán Pérez, los objetivos principales de la reforma económica eran: la elevación de la producción de alimentos y los energéticos; así como el aumento del

---

<sup>(32)</sup> IBID pp. 24.

empleo y la eliminación de los "cuellos de botella". Asimismo, dicha reforma comprendía la llamada "Alianza para la Producción" que consistía en la concertación entre el Estado, empresarios y obreros, en el marco de una economía mixta y bajo la rectoría económica del mismo <sup>(33)</sup>, se trataba de recuperar la credibilidad perdida ante de la sociedad y los empresarios. Para lograr los objetivos planteados se estableció el "Programa de Productos Básicos". Su propósito era asegurar el abasto popular, otorgando a los productores créditos del Banco Mundial, así como facilidades para importar equipos y materias primas, a través de exenciones de impuestos. La medida representó un subsidio estatal de más de 40 mil millones de pesos que incrementó considerablemente el gasto público ejercido al inicio del sexenio. La concertación entre los diferentes sectores comprendía la liberación de precios y topes salariales. En este sentido, en 1977, la Secretaría de Comercio autorizó el aumento en un 100% al precio del azúcar, la harina, la masa de maíz y tortillas subieron en un 16%; mientras tanto la Comisión de Salarios Mínimos acordó un alza del 9% para los salarios mayores de 100 pesos y 10% para los menores a ese monto.<sup>(34)</sup> Al comparar el alza de productos básicos como el azúcar, el maíz y la tortilla con la de los salarios se observa que éstos en realidad sufrieron un deterioro. En consecuencia, se continuó con la tendencia del modelo anterior en cuanto a la disminución del poder adquisitivo y los niveles de bienestar social de las mayorías.

#### ***2.1.5.2.- La Reforma Administrativa.-***

Su propósito era reorganizar todo el aparato administrativo. De esta reorganización surgieron 5 nuevas secretarías y se liquidaron del sector paraestatal las empresas que no cumplieron con los objetivos de eficiencia y calidad. Con el lema "...reorganizar

---

<sup>(33)</sup> IBID. pp.38.

<sup>(34)</sup> IBID. pp. 39.

al gobierno para reorganizar al país", se inició un esfuerzo de racionalización administrativa nunca antes visto, se puso en marcha el modelo de Sectorización para dar congruencia a las acciones desarrolladas por dependencias, como coordinadoras de sector y entidades, y se creó la Ley Orgánica de la Administración Pública con el propósito de especificar las funciones de cada una de las dependencias del Gobierno Federal. La reforma de ventanillas procuró la comunicación y acercamiento entre servidores públicos y usuarios. El programa para mejorar la administración de personal público buscó dar respuesta a numerosas incongruencias en esta materia. Se alentaron los procesos de descentralización y desconcentración, así como el fortalecimiento del federalismo, entre otros esfuerzos racionalizadores. Implicaba la reorganización de todo el aparato administrativo, redistribuyendo funciones en diversas dependencias, surgieron así cinco nuevas secretarías : Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Comercio y de Programación y Presupuesto.

### ***2.1.5.3.- La Reforma Política.-***

Consistió en el establecimiento de normas para regular las asociaciones y partidos políticos, institucionalizándolos y sometiéndolos a un marco legal, en este sentido, destaca la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Asimismo, se elaboraron los planes globales y sectoriales de desarrollo, con el propósito de enfrentar la crisis económica por la que atravesaba el país. Entre los objetivos del Plan Global de Desarrollo se establecieron los siguientes:

- Reafirmar y restablecer la independencia
- Proveer a la población de empleo e índices mínimos de bienestar en materia de alimentos, educación y salud.

- Promover un crecimiento alto y sostenido.
- Mejorar la distribución del ingreso nacional.

Por lo que respecta al beneficio social, se instrumentaron acciones en favor de las clases marginadas, obreros y campesinos estableciendo programas como: El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el COPLAMAR (Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y grupos Marginados). El primero pretendió lograr la autosuficiencia alimentaria, en tanto que el segundo buscaba disminuir la pobreza extrema. Sin embargo, el nivel de vida de la población estaba tan deteriorado que dicho programa resultó insuficiente: "...había 18 millones de marginados en las zonas rurales que vivían en la extrema miseria; 40 millones de mexicanos sufrían problemas nutricionales inadecuados; el 30% de la población consumía el 10% de la producción de alimentos, el 15% los de mayor poder adquisitivo consumía el 50% de los alimentos".<sup>(35)</sup> Esto se explica por la aguda concentración del ingreso que se venía dando desde el régimen anterior; pues sólo el 10% de la población contaba el 50% de los ingresos. A ese Programa se otorgaron numerosos subsidios, situación que posteriormente repercutió negativamente en el gasto público.

El segundo programa pretendía resolver los problemas de las zonas marginadas del país generados por el descenso en los niveles de bienestar social registrados debido a la importancia que se le dió a la industria petrolera. En consecuencia, el gasto social registró un considerable descenso, pasando del 22.1% en 1977 al 13.8% en 1982 <sup>(36)</sup> Es notorio como en ese período se venía manteniendo la tendencia de dedicar más importancia al gasto destinado a ampliar la infraestructura petrolera que al gasto social. A pesar de que el gasto en relación al PIB se mantuvo en 7.8% al igual que

---

<sup>(35)</sup> GONALEZ Casanova, Pablo. EL ESTADO Y LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO. pp. 89.

<sup>(36)</sup> PEREZ, German. 17 ANJOS DE UN SEXENIO. pp. 77

en el sexenio anterior, los niveles de marginación fueron mayores que en 1940. En general, se produjo un estancamiento del llamado Estado de Bienestar.

Tal deterioro ocurrió a pesar de que durante el régimen de JLP los recursos del Estado aumentaron considerablemente debido a los descubrimientos de los yacimientos petroleros, los cuales ubicaron al país entre las principales productoras a nivel mundial. La creciente producción petrolera permitió reactivar en poco tiempo la economía.

En 1976 las reservas petroleras ascendían a 11,600 millones de barriles, pero la cifra se incrementó vertiginosamente en los siguientes años: en 1981 a 67 380 millones y en 1982 llegaron a 72 000 millones de barriles <sup>(37)</sup> . El auge petrolero contribuyó para que el país pudiera cumplir con sus compromisos con el FMI, así como aumentar sus divisas, tanto por las exportaciones como por el mayor endeudamiento externo. A raíz de los efectos de dicho auge, el Presidente en turno decidió hacer del petróleo no sólo el eje de la economía sino del desarrollo nacional, restándole importancia a otras ramas de la economía. A partir de entonces se le dió especial atención a la inversión en las actividades petroleras, lo cual fue posible debido al endeudamiento externo, que de 29 894 millones de dólares en 1971, pasó a 72 007 millones en 1981, <sup>(38)</sup> . La participación del Estado en la inversión siguió creciendo, mientras que la privada descendió proporcionalmente.

El desarrollo económico general estaba basado principalmente en la producción de hidrocarburos, la mayor parte del gasto público era destinado a esta rama de la economía descuidando otras también importantes como la agricultura y las

---

(37) PEREZ, Germán Op. Cit. pp.54.

(38) HUERTA, Antonio ECONOMÍA NEXICANA MAS ALLA DEL MILGRO . pp. 67

manufacturas. Se llegó al extremo de que los ingresos por venta del petróleo y el endeudamiento externo se constituyeron en el principal instrumento de financiamiento del sector público, pues el gasto producido por el incremento de insumos industriales, los bienes de capital, manufacturas y bienes de consumo en general no podía ser cubierto con los recursos provenientes de las exportaciones que no fueran las petroleras.

#### *2.1.5.4.- Consecuencias del Auge Petrolero*

##### *Factores Externos.*

La caída de los precios del petróleo en el mercado internacional y las elevadas tasas de interés llevaron al país a la peor crisis económica que jamás había vivido a lo largo de su historia. El descenso de los precios del petróleo afectó directamente sus ingresos por concepto de exportaciones, "pues mientras que en 1977 las exportaciones petroleras representaban el 27% de las exportaciones totales del país, en 1981 llegaron al 61%" <sup>(39)</sup> . Dicha crisis se manifestó en un deterioro de las finanzas, la producción y el empleo, así como en una pérdida del poder adquisitivo, reducción del gasto público y en consecuencia del gasto social. En efecto, la baja del petróleo permitió resaltar que el desarrollo de un país no podía estar sustentado en un sólo recurso.

La disminución en la entrada de divisas por exportación del petróleo, contribuyó a un mayor sobre-endeudamiento para poder cubrir sus compromisos con los organismos internacionales. En consecuencia, se suspendieron los préstamos por considerarlos "altamente riesgosos". Por su parte el FMI estableció mayores

---

<sup>(39)</sup> PEREZ, Germán.. Op. Cit. pp. 118.

restricciones para el otorgamiento de créditos para el país. Por otra parte, a nivel mundial se elevaron considerablemente las tasas de interés, con lo que incrementaron los pagos del servicio de la deuda. "Los altos niveles del déficit del gobierno norteamericano aunados a su déficit en la balanza comercial, provocaron el aumento de las tasas de interés en cerca de 300% de 1973 a 1983" (40).

#### *Factores Internos.-*

Debido a que el petróleo se consideró como el instrumento principal del desarrollo económico, el Estado y la iniciativa privada tendieron a endeudarse cada vez más, se hicieron mayores planes e inversiones que propiciaron el incremento del gasto en servicios. Pero ante el acelerado crecimiento económico, la planta productiva resultó insuficiente para atender las necesidades del desarrollo industrial, que se fueron cubriendo cada vez más mediante importaciones. Se pensó que la industria nacional aumentaría su producción al igual que el empleo y la demanda. Sin embargo no fue así pues inicialmente la producción era menor a la demanda, propiciando alzas en los precios y con ello elevados índices de inflación. En consecuencia, entraron al país innumerables productos extranjeros debido a la flexibilidad de las políticas arancelarias, situación que repercutió negativamente en la balanza comercial.

Ante tal diagnóstico, se propició una importante salida de divisas, por lo que el financiamiento del gasto se realizó en su mayoría con crédito externo, incrementando así el monto de la deuda externa. "En 1982 el monto de la deuda externa representó el 50.7% del PIB y su servicio alcanzó el 38% de los ingresos

---

(40) PEREZ, germán y Samuel León. 17 ANGULOS DE UN SEXENIO. pp. 41.

provenientes de las exportaciones". (41) Este dato permite observar la marcada dependencia del exterior y por tanto, las pocas posibilidades que teníamos de promover el desarrollo interno del país, mucho menos de llevar a cabo políticas de bienestar social realmente efectivas.

Como consecuencia del elevado déficit de las finanzas estatales se realizaron reducciones al presupuesto con objeto de generar ahorros presupuestales pero no fueron suficientes ya que los recursos disponibles eran destinados a financiar el gasto público, el cual había sostenido el crecimiento de los últimos años. De esta manera, el financiamiento del déficit con recursos internos y externos propició el establecimiento de políticas monetarias y financieras que promovieron la especulación. Para 1982 se había observado claramente el fracaso de la política económica, los índices inflacionarios seguían en aumento, situación que creó incertidumbre y falta de credibilidad en el gobierno saliente. Ante esta situación, los primeros en protestar fueron los empresarios y como medida de protección recurrieron a la compra de dólares dedicándose más a la especulación que a la producción." Entre enero y febrero de 1982, la captación de dólares se incrementó en un 263% en relación al mismo período del año anterior mientras que la captación de pesos se redujo en un 13.2% " (42)

Lo anterior ocasionó nuevamente la fuga de capitales, afectando aún más las divisas, pues significó aproximadamente el 42% de la deuda. La política económica mantenía un tipo de cambio fuertemente sobrevaluado y un elevado proteccionismo que fomentaban la ineficiencia y una dependencia desproporcionada sobre el crédito externo. Debido a esto, el gobierno de José López Portillo nacionalizó la banca con

---

(41) PEREZ, Germán. Op. Cit. pp. 121.

(42) PEREZ, Germán. Op. Cit. pp. 132.

el propósito de evitar la fuga de capitales, situación que no consiguió. La difícil situación produjo la devaluación de la moneda, el déficit de las empresas estatales, la vulnerabilidad del mercado exterior, la petrolización excesiva de la economía y el elevado endeudamiento, todo esto trajo consigo la falta de credibilidad en el gobierno, excesivas demandas laborales, el enriquecimiento ilícito de muchos funcionarios y empresarios, los elevados índices inflacionarios, así como la caída de los precios del petróleo y elevadas tasas de interés a nivel mundial que llevaron al país a una inestabilidad generalizada.

#### **2.1.6. Miguel de la Madrid (1882 - 1988)**

Cuando Miguel de la Madrid (MMH) toma posesión de su gobierno, el país se encuentra sufriendo las consecuencias de la más grave crisis económica que históricamente haya tenido el país, misma que se manifestó en una inflación de casi el 100%; excesivo déficit público; la caída de la actividad productiva y una crítica relación entre el Estado y los empresarios debido a la nacionalización de la banca. Dicha crisis fue el resultado de la creciente centralización ejercida sobre la economía años atrás. Había un fuerte debilitamiento e ineficiencia de los sectores productivos para competir con el exterior, lo cual se reflejó en exceso de importaciones y poca capacidad exportadora en las diferentes ramas de la economía. Asimismo, había una mala reestructuración en los precios por el excesivo proteccionismo y los subsidios otorgados anteriormente.<sup>(43)</sup>

En este contexto, para iniciar el abandono del modelo de sustitución de importaciones, MMH aplicó una estrategia de apertura externa, poniendo especial

---

(43) BAEZ Rodríguez, Francisco. "La crisis y la política económica" en MEXICO ANTE LA CRISIS. pp. 337-338.

atención a las relaciones económicas de México con el exterior; promovió la reducción del mercado interno, la reducción de permisos y aranceles y posteriormente su entrada al GATT. Para llevar a cabo este proceso de apertura externa, era necesario realizar un reordenamiento de la economía a nivel interno con objeto de estar en condiciones de ingresar al mercado internacional. En este sentido, en 1983 se instrumentó el Plan Nacional de Desarrollo cuyo propósito consistía en "...superar las dificultades presentes y abrir la salida estratégica del país hacia una sociedad igualitaria", (44) . Dicho plan comprendía dos estrategias fundamentales: la reordenación económica y el cambio estructural.

#### ***2.1.6.1.- Reordenación Económica.-***

Su objetivo principal era modernizar la actividad industrial y recuperar el crecimiento económico. Para ello, se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica ( PIRE ), cuyo propósito era crear las condiciones necesarias para lograr un crecimiento autosostenido, a través de la reducción del proceso inflacionario, disminución del déficit presupuestal, la protección de la planta productiva y el empleo. (45) Cabe señalar que la implementación del PIRE estuvo influenciada en gran parte por los lineamientos establecidos en la Carta de Intención firmada con el FMI.

---

(44) **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**. pp. 111.

(45) GUILLEN, Arturo. "Interpretación sobre la crisis en México". en **MEXICO HOY ANTE LA CRISIS**. pp. 160.

### 2.1.6.1 2 Cambio Estructural.-

Consistía en la reducción de empresas del sector público para terminar con la marcada centralización que durante muchos años se ejerció sobre la economía y con lo cual el Estado de Bienestar comenzó a declinar. Se trataba de replantear el modelo de desarrollo con más sociedad y menos Estado, transformar el crecimiento económico en desarrollo social y lograr una distribución más equitativa del ingreso. Para lograrlo, se establecieron los siguientes objetivos:

- Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento
- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- Descentralizar las actividades productivas y el bienestar social.
- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- Preservar, movilizar y proyectar el desarrollo nacional
- Fortalecer la rectoría del Estado, estimular el sector empresarial e impulsar el sector social, <sup>(46)</sup>.

Para llevar a cabo la reordenación económica y el cambio estructural era necesario reprivatizar la economía, a fin de lograr una eficiente acumulación de capital y el incremento de tasas de ganancia, así como garantizar la libertad financiera de las grandes empresas con objeto de que el capital mexicano se sostuviera por sí solo. objeto de incrementar la eficiencia y disminuir el déficit financiero del Gobierno Federal. "En diciembre de 1982, el número de entidades paraestatales ascendía a 1155 entidades, para 1988 quedaban 414, el actual gobierno cuenta con 263 entidades vigentes", <sup>(47)</sup>.

---

<sup>(46)</sup> GUILLEN, Arturo. Op. Cit. pp. 161.

<sup>(47)</sup> ROGOZINSKI, Jacques. "La experiencia mexicana en el proceso de privatización", en MEMORIA II SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. pp. 209.

A raíz de los elevados índices inflacionarios ( 157% ), en 1987 se creó el pacto de Solidaridad Económica, para disminuir la inflación y lograr estabilidad y control en los precios, a través de la concertación entre los diferentes sectores: empresario, campesino y obrero. Con la caída de la bolsa en 1988, se produce un fuerte descontrol en los precios disminuyendo considerablemente el poder adquisitivo de los trabajadores. Ante esta situación, el PSE va a ser la continuación del proyecto inicial de reorganización económica, sus principales medidas fueron: controlar el gasto público con la conclusión del pago de interés de la deuda y el establecimiento de topes salariales.

### *2.1.6.3.- Resultados de la Política Económica.-*

Durante el sexenio, la política económica estuvo orientada al saneamiento de las finanzas públicas, las medidas fueron dirigidas a combatir el déficit público y la deuda externa. Efectivamente, se logró un saneamiento de las finanzas públicas con respecto al PIB, al pasar del 17.6% en 1982 al 3.5 en 1985, <sup>(48)</sup>. Sin embargo, según cifras del Banco de México para 1988 representaba el 12.4%, pero en 1989 se redujo al 5.5%. Es importante mencionar que esta disminución tan considerable se debió básicamente a la política de contención de los precios y salarios implantada con el PSE. La reducción en el gasto corriente afectó fundamentalmente los salarios de los trabajadores del gobierno, lo que aunado con los topes salariales provocó una drástica reducción de la demanda en bienes y servicios de consumo básico.

Por lo que se refiere al gasto público, se observa que la mayor parte de éste fue orientado al pago de la deuda pública. En 1982 se destinaba el 19.1% del total,

---

<sup>(48)</sup> HUERTA, Arturo. Op. Cit. pp. 131.

mientras que para 1987 dicho monto casi se triplicaba al 56.5%, lo que significó amplias reducciones en: sueldos y salarios, los cuales pasaron de representar el 14.7% en 1992 al 9.8%; el gasto de inversión paso de representar el 17.6% al 10.4%,<sup>(49)</sup>. Pero además en el gasto público se produjeron fuertes contracciones; sin incluir el servicio de la deuda se redujo con respecto al PBI del 32% en 1981 a alrededor en 19%, lo que significa una caída del 40% en términos reales. Según cifras del Banco de México en el mismo año, el monto de la deuda disminuyó considerablemente de 150.0% a 51%. Pese a todo el país seguía estando dentro de los países más endeudados del mundo, ocupando el segundo lugar después de Brasil.

Efectivamente el Gobierno Federal logró un saneamiento de las finanzas públicas el crecimiento del PIB paso de un 61.0 % en 1982 a 91.0% en 1988, la inflación disminuyó de 98.9 a 51.7%, y se registró la disminución del endeudamiento externo. Dichos logros tuvieron un costo social muy alto que produjo un considerable deterioro en el nivel de vida de la población y consecuentemente fuertes descontentos, los cuales se manifestarían en la elecciones de 1988. La puesta en marcha de una estrategia neoliberal en el marco de una profunda crisis tiende a afectar notablemente la actividad del Estado, especialmente en el gasto público destinado al desarrollo social. En el siguiente cuadro se puede observar como el gasto público disminuye considerablemente durante el periodo de la crisis económica.

---

<sup>(49)</sup> DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE LA FACULTAD DE ECONOMÍA DE LA UNAM.

## GASTO PUBLICO EN DESARROLLO SOCIAL CON RELACION AL PIB POR PERIODOS

PERIODO	PORCENTAJE
1971 - 1982	7.8%
1977 - 1982	7.6%
1983 - 1985	6.0%

FUENTE: PEREZ GERMAN. 17 ANGULOS DE UN SEXENIO. Pag. 103

En las instituciones de seguridad social se presenta necesariamente la disminución de su presupuesto, lo que provoca en primer lugar un deterioro en la prestación de los servicios, ya que se reduce el personal, y por tanto el servicio prestado resulta insuficiente, quedando cada vez más personas sin recibir sus servicios. " En 1986, el gasto público en salud fue el más bajo de los últimos veinte años, 35 millones de mexicanos permanecían en ese momento fuera de los sistemas de salud del país, públicos o privados" <sup>(50)</sup>. De manera general la política por MMH fue antipopular, muy alejada de las demandas del conjunto de la sociedad y se reflejó en la pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo, se considera que en 1978 representaba el 100%, en 1987 representaba sólo el 55% <sup>(51)</sup>.

De 1982 a 1986 se incorporaron 3.3 millones de jóvenes de la PEA que no encontraron trabajo. " En 1992 había 20.4 millones de trabajadores y empleados y, en 1986 se calculaban 20.3 millones de acuerdo con informes oficiales elaborados por el Gobierno Federal " <sup>(52)</sup>. Aunado a lo anterior los registros del sector salud señalaban que más del 60% de la población estaba desnutrida. Estos factores son

<sup>(50)</sup> AGUILAR Camín, Héctor. DESPUES DEL MILAGRO, pp. 217.

<sup>(51)</sup> PERIODICO NOVEDADES, Finanzas, 29 de sept. de 1987.

<sup>(52)</sup> EL FINANCIERO, ECONOMÍA, 14 DE NOV. DE 1986, pp. 26

muestras de como el Gobierno Federal restó importancia a lo social y demostró mayor atención al aspecto económico; situación que generó malestar social y en consecuencia se reflejó en las urnas para elegir al nuevo Presidente, pues la gente culpaba al gobierno de las condiciones en que estaba viviendo, de ahí el conflicto por la credibilidad de la elección.

### *2.1.7 Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994).-*

El presidente en turno asume el poder en medio de una gran inestabilidad y descontento social, producto de la política económica implantada por MMH durante su gobierno. Cabe señalar, que dicha política comprendía un proyecto neoliberal alejado de sensibilidad social, dando prioridad a las cuestiones meramente económicas como: saneamiento de las finanzas públicas, adelgazamiento del aparato administrativo, reducción de la deuda, crecimiento económico con estabilidad en los precios y a la apertura externa. Minimizando la problemática social que era cada vez más profunda y difícil; las demandas de la mayoría de la población eran insuficientemente satisfechas.

El deterioro social en que se encontraba el país llegó a poner en duda la elección del nuevo presidente. De tal forma que: "...las armas de hoy son votos y el poder será para quienes sean capaces de ofrecer liderazgo, de convencer a un pueblo harto del viejo discurso político" <sup>(53)</sup>. Fue tal el descontento de la población que se llegó a pensar que el gobierno era el único culpable de las condiciones tan adversas en que se encontraba la mayor parte de la gente, situación que se reflejó a la hora de la votación, obteniendo el 50,3% de la misma para el Partido Revolucionario

---

<sup>(53)</sup> AGUILAR Camín, Héctor. Op. Cit. pp. 173.

Institucional, el 31% para el Partido de la Revolución Democrática y el 17.0% para el Partido Acción Nacional. Cabe aclarar que el PRI no había recibido antes menos del 70% de la votación total en elecciones presidenciales.

La crisis social se reflejó en índices de precios muy superiores a los salarios (recordemos los topes salariales y que durante el período 82 - 87, el salario mínimo cayó en más del 40%), lo que se reflejó en el deterioro del nivel de vida de la población. " En las actuales circunstancias se ha apoderado de las políticas públicas una crisis donde el viejo trueque de bienestar social a cambio de representación corporativa y obediencia, ya no funciona como antes " <sup>(54)</sup> . De tal forma que para poder continuar con el proyecto neoliberal iniciado con MMH era necesaria la implantación de un programa económico-social que permitiera amortiguar y combatir los efectos sociales de las políticas anteriores. En este contexto, se instrumenta el Programa Nacional de Solidaridad, cuyo objetivo principal será atender las necesidades básicas de las clases sociales marginadas. Esto quiere decir que la condición social y la movilidad política de la sociedad en conjunto obligaron al Estado a crear un programa de atención a las necesidades de la sociedad. Su instrumentación permitiría en el corto tiempo legitimar y recuperar la confianza de la sociedad en el gobierno, fortalecer la imagen presidencial y recuperar la credibilidad en el PRI como el abanderado de las causas sociales.

### ***2.1.7.1.- Resultados Preliminares***

Durante los primeros cuatro años de gobierno, se logró reducir la inflación de 51.7% en 1988 a 11.9% en 1992. Sin embargo, este hecho tiene un costo social muy alto,

---

<sup>(54)</sup> GONZALEZ Tiburcio. REFORMA DEL ESTADO Y POLITICA SOCIAL. pp. 43.

pues el deterioro del nivel de vida de la población es cada vez mayor. Por ejemplo : "...El INEGI reconoce que el 87.9% de los trabajadores ganan entre 1 y 2 salarios mínimos, la participación del capital en el PIB pasó del 47.7% al 55.3% de 1980 a 1990, la de los salarios cayó de 36 a 19.6% en el mismo lapso" (55) .

En cuanto a la política de desincorporación de entidades paraestatales iniciada MMH, se observa que en 1988 el número de empresas ascendía a 412; para 1991 el número se reduce a 252. A este proceso de desincorporación se le conoce como Reforma del Estado, a través de ella se pretende modernizar las relaciones económicas y políticas de la sociedad mexicana. Por último continuando con el proceso de apertura externa, se firmó recientemente en México el Tratado de Libre Comercio.

Para concluir el presente capítulo se puede concluir que con excepción de la década posterior a 1980, de 1933 a 1980 aproximadamente la economía mexicana ha registrado índices de crecimiento, se mantuvo una relativa estabilidad de precios y se crearon diversos programas gubernamentales de orientación social. Sin embargo éstos no han sido suficientes para combatir el rezago existente en nuestro país. La incapacidad de dichos programas se debe a la mayor importancia que han dado la mayoría de los gobiernos a la política económica, al saneamiento de las finanzas e incluso a la apertura externa, minimizando graves problemas sociales como la pobreza, marginación y desempleo, acentuando con ello el bienestar de la mayoría de población.

---

(55) "Cuadros de Coyuntura". NEXOS. Enero, 1993.

**Para reafirmar lo hasta aquí mencionado sobre el deterioro social se presentan en el siguiente capítulo algunos antecedentes sobre la pobreza en México, algunos indicadores de la misma, así como las principales regiones en las que se encuentra.**

*CAPITULO III*

*GENERALIDADES  
SOBRE LA  
POBREZA EN  
MEXICO*

### **3.1 Conceptualización de Pobreza.-**

El fenómeno de la pobreza es sumamente complejo, ya que implica no sólo el estudio de factores económicos, si no también históricos, sociales y culturales. Existen algunos trabajos al respecto; sin embargo, son pocos los que realmente los que lo tratan a fondo; no obstante, por su encuadre crítico contra el sistema han recibido poca atención y en la actualidad prevalecen los estudios simples y meramente descriptivos.

Debido a la poca bibliografía que hay en México sobre el tema se intentará, en lo posible destacar los principales aspectos que engloban al término pobre; para ello se recurrirá a autores como: Rodrigo Medellín, Enrique Hernández Laos, Oscar Lewis y Jorge Montaña, con el propósito de superar la visión simplista que considera el término pobre comúnmente para referirse a personas con bajos ingresos. Retomando el significado de la pobreza manejado en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); se dice que la pobreza es la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades llamadas básicas:<sup>(1)</sup>

- a).- Una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales.
- b).- Acceso a los servicios de salud
- c).- Vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia y con servicios.
- d).- Educación Básica
- e).- Acceso a servicios mínimos de información, recreación y cultura
- f).- Transporte público y comunicaciones.

---

(1) Ver CENTRO DE ANALISIS MULTIDISCIPLINARIO, REPORTE DE INVESTIGACION, No. 27, abril de 1993.

La definición anterior junto con los seis factores socioeconómicos enlistados, abarcan aspectos importantes para describir a la pobreza; sin embargo no explican, ni sus orígenes ni cuáles han sido las causas de la misma. Al respecto, Rodrigo Medellín <sup>(2)</sup>, en un análisis más científico define a los pobres como núcleo de población que se ha quedado totalmente al margen del desarrollo, debido fundamentalmente a las grandes desigualdades existentes entre las diferentes regiones del país. Considera en su investigación el porcentaje de analfabetos, indígenas monolingües, población rural, población descalza, población que usa guaraches, que come tortillas y no pan de trigo y población sin drenaje en su casa. Con estos indicadores obtiene un promedio y determina los niveles de pobreza por regiones, resaltando la zona sur (estados como Oaxaca y Chiapas) con el más alto; concluye su investigación señalando que una de las principales causas de la pobreza en México es la marcada desigualdad entre regiones, ya que el desarrollo en sí genera más desarrollo pero acosta de las regiones menos desarrolladas quienes proporcionan mano de obra o materias primas; ambas regiones son dependientes, sin embargo esa dependencia no se traduce en igualdad, generando aún más distanciamiento entre una y otra.

Enrique Hernández Laos <sup>(3)</sup>, señala que es posible medir la pobreza a partir del ingreso y de los bienes y servicios básicos que con él se puedan adquirir. Enriquece su análisis, al establecer una diferencia teórica entre pobreza y pobreza extrema. Hace una comparación de los ingresos promedio con respecto a la canasta de satisfactores esenciales. De tal forma que si en un hogar el ingreso es inferior al monto del consumo de la canasta básica, dicho hogar puede catalogarse como pobre,

---

(2) MEDELLIN, Rodrigo. " La dinámica del distanciamiento económico-social en México." en LA SOCIEDAD MEXICANA : Presente y futuro. Miguel S. Wionezak. pp. 387.

(3) HERNANDEZ Laos, Enrique. CRECIMIENTO ECONOMICO Y POBREZA EN MEXICO. Una agenda para la investigación. , pp. 101-173.

ya que no alcanza a cubrir sus necesidades esenciales. Asimismo, señala que un hogar está en condiciones de pobreza extrema cuando el monto de sus ingresos no sólo es insuficiente para cubrir las necesidades básicas, si no las MAS URGENTES como la alimentación, salud e higiene que normalmente recibe por transferencias gubernamentales. Para complementar el concepto señalado por este autor, los hogares en extrema pobreza generalmente se encuentran en el campo y en las llamadas "ciudades perdidas" alejadas de los beneficios de los servicios públicos. Dicha población se caracteriza por tener ingresos muy bajos e irregulares ; en su mayoría son analfabetas y se dedican a cualquier tipo de ocupación , sus viviendas carecen de los servicios básicos y por lo general viven en uno o dos cuartos. "La pobreza extrema se ha incrementado sustancialmente en los últimos tiempos, pasando de ser entre 15 y 19 millones en 1981 a 18 y 23 millones en 1988. Estudios más recientes señalaron que en 1989 el 16.2% de la población vivía en extrema pobreza; para 1992 el monto se incrementó al 30.1%, lo cual quiere decir que en los primeros cuatro años de gobierno la pobreza extrema se incrementó en un 100%".<sup>(4)</sup>

Al analizar el ingreso como causa generadora de pobreza se observa que la insuficiencia de recursos para sobrevivir es parte de la desigualdad de la que habla Medellín, pues las regiones más desarrolladas obtienen mayores recursos que las que tienen menor grado de desarrollo, generando con ello una distribución inequitativa del ingreso.

Oscar Lewis <sup>(5)</sup> define a la pobreza desde un punto de vista cultural, dice que es un sistema de vida establecido por generaciones, señala que no sólo es la ausencia de satisfactores o carencia económica. Realza sus manifestaciones culturales,

---

<sup>(4)</sup> Reporte de Investigación. Op. Cit. pp.8

<sup>(5)</sup> LEWIS, Oscar. LOS HIJOS DE SANCHEZ. Introducción.

destacando que el pobre asume una serie de actitudes ante la vida que lo caracterizan dentro un entorno social. Afirma: "...los que viven dentro de la cultura de la pobreza tienen un fuerte sentido de marginalidad, de abandono, de dependencia, de no pertenecer a nada. Son como extranjeros en su propio país, convencidos de que las instituciones existentes no sirven a sus intereses y necesidades".<sup>(6)</sup> Presentan un profundo sentimiento de inferioridad que impide planear a futuro , o en una superación que los saque de tal situación, su comportamiento se acentúa más por la influencia de la clase dominante a través de los medios de comunicación y que los mantiene en un estado pasivo y fácil de dominar. El tema cultura de la pobreza es bastante complejo , únicamente se hace alusión a él como elemento complementario para tener una visión más amplia de lo que es la pobreza y cuales son sus características, que no son solamente económicas. Jorge Montaña <sup>(7)</sup> , señala que los pobres viven tanto en el campo como la ciudad, sin embargo, centra su estudio en la pobreza urbana, la cual se caracteriza por:

- a).- Habitar en zonas metropolitanas.
- b).- No tienen una posición económica clara o definida en el sistema urbano de clases.
- c).- Se encuentran en el estrato más bajo en términos de ahorro y de consumo.
- d).- Habitan en asentamientos espontáneos formados en base a la ° ocupación ilegal de terrenos públicos o privados.

Al comparar la descripción de este autor con las anteriores, se puede decir que ésta es muy general y al centrarse en los "llamados pobres de la ciudad" el concepto pobre se ve un tanto limitado, pues dicho fenómeno no se da sólo en la ciudad si no

---

<sup>(6)</sup> LEWIS, Oscar. Op. Cit. pp.Introducción.

<sup>(7)</sup> MONTAÑO, Jorge. LOS POBRES DE LA CIUDAD EN LOS ASENTAMIENTOS ESPONTANEOS. pp. 43.

también en el campo y quizá en mayor medida. Es necesario explicar como se presenta la pobreza en el campo, cuyos miembros se caracterizan por poseer únicamente su fuerza de trabajo, la cual rentan a cambio de un salario insuficiente para satisfacer necesidades básicas. La fuerte explotación del campesino es producto, entre otros factores, de la explosión demográfica, el deterioro constante de los precios en los productos agrícolas, excesivo intermediarismo y neolatifundismo y a la falta de inversión pública. Estas circunstancias históricas ocasionan que la mayoría de los campesinos vendan lo único que poseen ; su fuerza de trabajo. En un principio, se pensó que la solución al problema del campo era el desarrollo de la industria ; sin embargo, el modelo tecnológico en vez de generar empleos en las localidades los disminuyó, debido a la falta de capacitación y especialización, se requirió cada vez de menos personal para trabajar. Se llegó a afirmar que "...la expansión potencial de la industria es limitada y requiere capital y no de mano de obra". (8) Este proceso originó que una masa de trabajadores sin empleo y sin esperanzas de mejorar sus condiciones de vida fueran relegados a regiones geográficas carentes de servicios públicos. Así, surgieron colonias y comunidades marginadas.

Como conclusión, se puede definir a la pobreza como la carencia de satisfactores necesarios para reproducir la fuerza de trabajo. Los pobres se caracterizan por no tener ingresos seguros, sus salarios son inconstantes y generalmente están por debajo del mínimo establecido. Además, las condiciones de trabajo generalmente son insalubres y con poca seguridad, ya que desempeñan labores no calificadas. La pobreza es una condición general de vida de la población con actividades específicas que la diferencian de las clases alta y media. Se caracteriza por: una alimentación

---

(8) WARMAN, Arturo. LOS CAMPESINOS. Hijos predilectos del Régimen, pp. 12.

deficiente , bajos salarios, carencia de servicios básicos en sus viviendas (agua, luz, drenaje, etc.), falta de preparación técnica y porque se ubican en zonas marginadas como el campo, ciudades perdidas, barrios, vecindades, etc.

El fenómeno de la pobreza no es algo nuevo, es histórico y no exclusivo de México, existe a nivel mundial y ha alcanzado tal magnitud que cada día es más difícil combatirla. " En la actualidad son en el país 40 millones de pobres, de los cuales 17 millones se encuentran en condiciones de pobreza extrema y en su mayoría son habitantes del campo , zonas áridas y comunidades indígenas".<sup>(9)</sup>

### ***3.2. Concepto y Características generales de Marginalidad.-***

Comúnmente se tiende a confundir el concepto de marginalidad con el de pobreza, interpretándose ambos como lo mismo, aunque dependen uno del otro tienen significado diferente. Hablar de pobreza implica hablar de marginalidad, entendiendo ésta como el proceso de acumulación de necesidades básicas de un grupo social. <sup>(10)</sup> Entre los principales factores que han ocasionado el fenómeno se encuentran los siguientes: la constante migración del campo a las ciudades, la explosión demográfica, la escasez de empleos y la falta de preparación profesional y técnica entre otras.

#### ***3.2.1.- Migración del Campo a las Ciudades.-***

Durante muchos años y debido a la crisis agrícola mencionada en capítulos anteriores que vivió el país en décadas pasadas y de las cuales aún no se recupera, se

---

<sup>(9)</sup> ROBLEDO, Elisa. " 41 millones de mexicanos depauperados" EPOCA. No. 13 , pp.18-21.

<sup>(10)</sup> DE LOMINITZ, Larisa. COMO SOBREVIVEN LOS MARGINADOS. pp. 16.

ha tenido la idea de que el progreso sólo estaba en las grandes ciudades ya que en ellas se llevaban a cabo los procesos de industrialización y por ende, donde se podían mejorar las expectativas de una mejor vida para la familia. Sin embargo, la constante migración del campo a la ciudad acelerada a partir de la década de los cuarenta generó graves problemas, entre los que destaca el aumento de población en la ciudad y los problemas que ello acarrea como la escasez de servicios públicos, condiciones de vida insalubres y otras.

### ***3.2.2.- Escasez de Empleos.-***

Las constantes movilizaciones del campo a la ciudad ocasionan el aglutinamiento de grandes masas campesinas en busca de un empleo que les permita sobrevivir en medio de la gran ciudad . Sin embargo al no encontrar suficientes fuentes de empleo se ven obligados a realizar cualquier tipo de tareas que les reditúe un ingreso aunque sea mínimo para sobrevivir, creando la más amplia gama de actividades productivas que van desde el cantante de transportes colectivos, limpiaparabrisas, tragafuegos, acróbatas de semáforos en alto, hasta las numerosas manifestaciones de la economía subterránea e informal.

### ***3.2.3.- Falta de Preparación Técnica o Especialización.-***

Por lo general la población campesina que es expulsada de su territorio debido a las condiciones imperantes carece de una profesión o experiencia laboral calificada que le permita desenvolverse en actividades productivas. Consecuentemente, sus únicas opciones y posibilidades de empleo, por lo regular son trabajos no calificados con bajos salarios y sin ningún servicio de protección de seguridad social, como en la

construcción, limpieza, vigilancia, reparación callejera, atención espontánea, servicio doméstico y ocupaciones desvalorizadas, que caracterizan por ser provisionales, mal remuneradas y no tener seguridad social y económica. Debido a los bajos ingresos, la inestabilidad de sus empleos y la calidad de sus labores, su participación en la economía es limitada, no están incorporados al aparato productivo nacional. De esta forma, "...podemos englobar en la definición de marginalidad a importantes segmentos de población 'sobrante' que existe en los países más avanzados tanto capitalistas como socialistas". (11)

A la marginalidad se le identifica como un indicador definido por la falta de participación de amplios sectores de la población en la economía, en tanto que la pobreza se refiere a un concepto cuantitativo, a la falta de recursos materiales. La diferencia se encuentra en que la marginalidad no juega un rol económico dentro del sistema de producción, a este respecto, la socióloga Larisa Lomnitz afirma que es posible acabar con la pobreza subsidiando mínimamente a toda la población e institucionalizando el empleo, esta propuesta es demasiado simple, ya que no elimina la marginalidad que existe en varios sectores de la economía y no han sido integrados funcionalmente al esquema de producción. De ahí el término "sobrante", para identificar a sectores que no encuentran cabida y acomodo o incorporación al sistema de producción industrial.

Lo anterior, permite deducir la complejidad y diferencia entre el significado de la pobreza y el de marginalidad, conceptos que a menudo se confunden señalándose como lo mismo. Ahora bien, este proceso de marginalidad se agrava en situaciones de dependencia económica entre las regiones. Es sabido que la modernización y la

---

(11) IBID. pp. 17.

tecnología se encuentran en las grandes ciudades , mientras que diversos sectores rurales tienden a quedar marginados de la economía nacional. Su contribución es nula y escasa, limitándose en mucho a la producción de autosuficiencia .La marginación de las actividades tradicionales y del campo frente a las industriales, se ha llegado a definir como población "sobrante" de las economías capitalistas, para quienes ésta representa un símbolo de atraso. Estos grupos llamados marginados, generalmente viven en las llamadas "barriadas" que son asentamientos de grupos humanos provenientes en algunos casos del mismo lugar de origen. Se caracterizan por ser pobres, no tener capacidad para desenvolverse en el medio urbano, carecen de servicios municipales y sobreviven a través del intercambio recíproco entre parientes y vecinos , es decir, por medio de la ayuda mutua.

Algunos autores señalan que la condición de marginalidad depende de las circunstancias del proceso de desarrollo económico del país, pues entre mayores sean las desigualdades regionales, mayores serán las diferencias entre la población rural y urbana y por consiguiente, más profundo será el proceso de marginación. También depende del lugar de donde provengan los emigrantes, es decir, si provienen en su mayoría de zonas rurales con bajos niveles de desarrollo y pocas posibilidades de educación, tendrán más posibilidades de ocupar posiciones marginales. <sup>(12)</sup> Por último, se puede clasificar esta población de acuerdo con el desempeño de sus actividades en:

- a).- Vendedores ambulantes
- b).- Trabajadores no calificados de los servicios
- c).- Obreros no calificados de la construcción y la producción

---

(12) MUÑOZ, Humberto. ET AL. LA MIGRACION Y DESIGUALDAD EN MEXICO. pp. 79.

- d).- Agricultores.
- e).- Ganaderos
- f).- Trabajadores del campo

### **3.3 Marginación Social.-**

El Consejo Nacional de Población define al concepto de marginación social como la exclusión de algunos grupos sociales al proceso productivo. En las economías de mercado es la falta de integración de los actores al proceso de modernización, es un estilo de desarrollo donde la modernización es parcial y precaria. De tal manera que " población marginada es aquella que es excluida total o parcialmente del acceso al consumo y disfrute de bienes y servicios y de la participación de los asuntos públicos."(\*)

La marginación social se da en diferentes formas y dimensiones en el proceso de desarrollo, que permiten clasificar los tipos de exclusión. Por lo tanto, es necesario estudiarlos y valorarlos en términos de su intensidad e incidencia social. Por ejemplo en la educación existen diversas formas de exclusión ya que no toda la población tiene acceso a los mismos niveles, existe población analfabeta, población sólo con primaria o primaria incompleta. Ello depende también de otros factores como estratificación social, el nivel de ingresos, tipo de población rural o urbana y otros. Este proceso manifestado en diferentes formas y expresiones sociales debe ser estudiado con un carácter interdisciplinario. Sin embargo, también es posible estudiar con cierta autonomía cada uno de los planos en que se presenta pues éstos constituyen en subsistemas específicos del orden social.

---

(\*) INDICADORES SOCIOECONOMICOS E INDICE DE MARGINACION MUNICIPAL . CONAPO, 1990, PP. 15.

El siguiente cuadro permite observar algunas dimensiones o planos en que se presenta este fenómeno.

## OPERACIONALIZACION DEL CONCEPTO DE MARGINACION SOCIAL

	<b>DIMENSIONES</b>		<b>INDICADOR PARA</b>	<b>INDICE DE</b>
<b>CONCEPTO</b>	<b>SOCIOECONOMICAS</b>	<b>FORMAS</b>	<b>MEDIR LA</b>	<b>MARGINACION</b>
			<b>INTENSIDAD</b>	<b>MUNICIPAL</b>
			<b>(PORCENTAJES)</b>	
<p><i>Fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios.</i></p>	<p style="text-align: center;"><b>VIVIENDA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vivienda sin agua entubada</li> <li>• Viviendas sin drenaje ni escusado</li> <li>• Viviendas con piso de tierras</li> <li>• Viviendas sin energía eléctrica</li> <li>• Viviendas de tamaño inadecuado a las necesidades del hogar</li> </ul>	<p>Ocupantes en vivienda sin agua entubada.</p> <p>Ocupantes en viviendas sin drenaje ni escusado.</p> <p>Ocupantes en viviendas con piso de tierra.</p> <p>Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.</p> <p>Viviendas con algún nivel de hacinamiento.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Intensidad global de marginación socioeconómica</i></p>
	<p style="text-align: center;"><b>INGRESOS MONETARIOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos</li> </ul>	<p>Población ocupada con ingresos hasta dos salarios mínimos.</p>	
	<p style="text-align: center;"><b>EDUCACION</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analfabetismo</li> <li>• Población sin primaria completa</li> </ul>	<p>Población analfabeta.</p> <p>Población de 15 años y más sin primaria completa.</p>	
	<p style="text-align: center;"><b>DISTRIBUCION DE LA POBLACION</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Localidades con menos de 5,000 Hab.</li> </ul>	<p>Población de localidades con menos de 5,000 Hab.</p>	

### **3.3.1 Dimensiones de la Marginación.-**

Estudios realizados por el Consejo Nacional de Población y Vivienda ( CONAPO ) establecen índices o parámetros que permiten medir las dimensiones estructurales de la marginación social en México, los cuales identifican a un porcentaje de la población total como no participante del disfrute de los bienes y servicios accesibles a los ciudadanos en un país como el nuestro. (\*\*) De acuerdo con el censo de 1990, se pueden identificar cuatro dimensiones de exclusión social :

- 1) Vivienda
- 2) Nivel de Educación.
- 3) Ingresos Monetarios.
- 4) Ubicación Geográfica de la Población

A partir de estos cuatro elementos se desglosan los siguientes indicadores de marginación según CONAPO:

- a) Población analfabeta.
- b) Población sin primaria completa.
- c) Ocupantes en vivienda sin drenaje ni excusado.
- d) Ocupantes en vivienda sin energía eléctrica.
- e) Ocupantes en vivienda sin agua entubada.
- f) Viviendas con hacinamiento.
- g) Ocupantes en vivienda con piso de tierra.
- h) Población en localidades con menos de 5,000 habitantes.
- i) Población ocupada con un ingreso menor a dos salarios mínimos.

---

(\*\*) Ver INDICADORES SOCIOECONOMICOS E INDICE DE MARGINACION MUNICIPAL, pp. 23-26.

Después de una serie de cálculos elaborados con los indicadores anteriores se obtuvieron diferentes niveles de marginación clasificados en : muy alta, alta, media, baja, muy baja. Dichos cálculos se reflejaron en los estados de la siguiente manera :

### **ESTADOS CON MUY ALTO GRADO DE MARGINACIÓN**

CHIAPAS  
OAXACA  
GUERRERO  
HIDALGO  
VERACRUZ  
PUEBLA

### **MARGINACION ALTA**

SAN LUIS POTOSI  
ZACATECAS  
TABASCO  
CAMPECHE  
YUCATAN  
MICHOACAN  
GUANAJUATO  
QUERETARO  
DURANGO

NOTA : VER ANEXOS 10 Y 11

## **MARGINACION MEDIA**

NAYARIT  
QUINTANA ROO  
SINALOA  
TLAXCALA

## **MARGINACION BAJA**

AGUASCALIENTES  
COAHUILA  
COLIMA  
CHIHUAHUA  
JALISCO  
MEXICO  
MORELOS  
SONORA  
TAMAULIPAS

## **MUY BAJA**

BAJA CALIFORNIA  
DISTRITO FEDERAL  
NUEVO LEON

A nivel municipal, los niveles más altos de marginación los registraron los siguientes estados :

<b>ESTADOS</b>	<b>No. DE MUNICIPIOS</b>
OAXACA	168
VERACRUZ	41
CHIAPAS	38
PUEBLA	36
GUERRERO	26
HIDALGO	12
SAN LUIS POTOSI	5
MICHOACAN	1

NOTA: VER ANEXO 12

### ***3.4.- Causas Socioeconómicas de la Pobreza.-***

#### ***3.4.1.- Factores Externos.-***

El fenómeno de la pobreza no es exclusivo de México. La división internacional del trabajo, entendiéndose como tal, al papel que va a desarrollar cada una de las economías en el proceso de producción mundial, establece la diferencia entre otros países desarrollados y subdesarrollados o dependientes, otorgándoles a estos últimos el papel de proveedores de materias primas, insumos, productos agrícolas y manufacturas hacia los países desarrollados. Cabe señalar, que dicho papel es producto del inevitable desarrollo histórico de las relaciones capitalistas de producción que cuando han alcanzado un alto grado de desarrollo necesitan de la transferencia de recursos de otros países para la sobrevivencia. "La división

internacional del trabajo consiste en que unos países se especializan en ganar y otros en perder". (13)

De aquí que precisamente la historia del subdesarrollo de los países latinoamericanos específicamente sea la historia del expansionismo capitalista mundial. Autores como H. Strahm y Ursula Oswald señalan que su desarrollo está financiando por la riqueza generada en los países del Tercer Mundo, el cual está conformado por 140 países con una población total aproximada de 3200 millones de personas, mismas que representan el 75% de la población mundial y que sin embargo, sólo generan el 20% del PIB mundial.

La desigualdad a nivel mundial es enorme, por ejemplo, los tres países de mayor desarrollo en América Latina - Argentina, Brasil y México - no alcanzan entre los tres la capacidad de consumo de países como: E.U.U., Francia o Alemania Federal. Se estima que en poco tiempo el 80% de la población mundial se localizará en los países pobres. "Actualmente, el 70% de población, de los llamados países subdesarrollados dispone de sólo el 40% de los alimentos, en tanto que los desarrollados se apropia del 60%". (14) El hecho de que los países subdesarrollados se les haya asignado el papel de proveedores de materias primas, produce un intercambio desigual con los países desarrollados, pues éstos nos devuelven las mismas materias primas pero industrializadas y a un mayor costo, lo que significa la salida de más recursos hacia el exterior y por consiguiente mayor dependencia. Así, por ejemplo, el comercio mundial está en manos de sólo unas empresas transnacionales. "El 63% del comercio mundial del plátano está en tres empresas; el

---

(13) GALEANO, Eduardo. LAS VENAS EN AMERICA LATINA. pp. 3

(14) PLAN MUNDIAL SOBRE POBLACION. CONAPO, pp. 4.

75% del cacao está en dos; el 85% del algodón en seis; el 70% del café en dos y el 45% del aluminio en seis empresas". (15)

Por otra parte, las relaciones de precios en el mercado mundial presentan también marcadas diferencias, por ejemplo en América Latina se requieren de 11 a 15 horas de trabajo para compensar una hora de trabajo de un europeo cuando se intercambian materias primas por productos industriales.

En lo referente a la producción agrícola se observa que los países en desarrollo reciben por sus materias primas sólo una pequeña parte del precio al menudeo en las naciones ricas, esto nos permite observar el poco valor monetario que reciben las materias primas en estos países y el poco valor que se le da al proceso de obtención de las mismas, siendo que el campesino y el minero son quienes producen los bienes de exportación a los países desarrollados. "En los países pobres del sector de la minería y de la agricultura aporta en promedio el 75% de los ingresos por concepto de exportación, o sea la mayoría de las divisas". (16) Sin embargo la mayor parte de las importaciones industriales, más que para modernizar estos sectores, son destinadas generalmente a los cambios de automóviles, bienes de consumo de lujo, de inversión y a la industrialización de alimentos.

Otra característica importante de los países subdesarrollados o pobres y que en lugar de disminuir los índices de pobreza los incrementan, es el elevado monto que tienen que cubrir vía intereses para el pago de la deuda externa. En el caso de México, ante los elevados índices de inflación, el Gobierno puso una marcha y bajo presiones externas el Pacto de Solidaridad Económica, cuyo efecto fue pagado por el sector

---

(15) H. STRAHM, Rudolf y Ursula Oswald. POR ESTO SOMOS TAN POBRES, pp. 155.

(16) IBID., pp. 139.

popular, al reducir su consumo. Dichos efectos se reflejaron principalmente en la alimentación y la salud, en "solo un año de 1987 a 1988 se perdieron por persona 222 de Kilo calorías y 7 gramos de proteínas. La epidemia de sarampión de 1990 con más de 10 000 casos en dos meses es una consecuencia de la desnutrición prolongada".<sup>(17)</sup>

Los mínimos niveles de salud y educación se deben a la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, así como a los bajos salarios de obreros no especializados y campesinos que representan una gran fuente de rentabilidad para el capital transnacional. "El deterioro de los salarios en México ha sido tan dramático que actualmente es de los más bajos en el mundo: mientras que éstos equivalen 1.3 dólares la hora, en Corea es de 1.79, en Hong Kong 2.12, en Japón 11.4 y en Canadá de 11.5 dólares". <sup>(18)</sup> El bajo costo salarial juega un papel importante para la acumulación privada de capital y es el principal instrumento para atraer la inversión extranjera. Estos son sólo algunos factores que generan desigualdad, lo cual quiere decir que el subdesarrollo en sí es una causa de la pobreza. Sin embargo, dicho fenómeno también existe en las grandes potencias, aunque se acentúa más en los países exportadores de materias primas.

### **3.4.2.- Factores Internos.-**

A partir de 1930 aproximadamente la economía mexicana logró un crecimiento acelerado y sostenido y una relativa estabilidad en los precios. Se crearon diversos programas gubernamentales de orientación social y se protegieron en algún momento los intereses de obreros y campesinos. Es cierto que mejoraron las condiciones de

---

<sup>(17)</sup> IBID. pp. 139.

<sup>(18)</sup> CHAVEZ, Marcos. " El mínimo en picada desde 1977 " EL FINANCIERO. pp. 16.

vida de mucha gente, sin embargo hasta la fecha no se ha logrado erradicar la pobreza, al contrario pareciera que ésta acentúa cada vez más. A continuación se mencionaran algunas de las causas más importantes en el incremento de la pauperización en nuestro país.

#### *3.4.2.1.- Proceso de Industrialización.-*

Este proceso se caracterizó por elevadas tasas de crecimiento durante más de dos décadas ( 1940 - 1970 ). Basado en la sustitución de importaciones estableció las bases del crecimiento sostenido en algunas regiones del país. Sin embargo, cada vez fue más difícil sostenerse debido a la gran dependencia de recursos del exterior. Ante este proceso los obreros y campesinos perdieron toda posibilidad de elevar su nivel de vida al igual que el crecimiento económico, la contratación de capitales se basó a partir de la explotación de la fuerza de trabajo. De esta manera el desarrollo nacional pudo catalogarse como dinámico y acelerado pero a la vez desigual y contradictorio. Es por ello que una de la principales causas que acentuaron la pobreza radica en la importancia dada al proceso de industrialización, al destinarle a la inversión pública mayores recursos en deterioro del sector agrícola, pues se pensaba que al fomentar el proceso de industrialización se lograría mayor igualdad social, lo cual produjo resultados contradictorios. Este proceso de pauperización se debió a la inversión indiscriminada de recursos financieros destinada casi exclusivamente a los llamados "polos de desarrollo" como lo ha sido la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. (información más detallada sobre el proceso de industrialización en el capítulo II )

### 3.4.2.2.- Crisis Agrícola.-

Al producirse el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones se produjeron grandes desequilibrios en el sector agrícola, ya que el sector empresarial basó su crecimiento en la incorporación de tierras irrigadas con inversiones públicas. (19) Es decir, se invirtió en maquinaria y en insumos químicos; se explotaron las tierras al máximo y las empresas se dedicaron a cultivar aquellos productos mejor remunerados a nivel internacional, como el algodón, el trigo y el maíz. Los campesinos, ante la falta de alternativas y apoyos institucionales explotaron intensivamente las tierras, sin darles el tiempo necesario para su recuperación. Adicionalmente, se presentó un desplome en los mercados internacionales con la disminución de precios en los productos agrícolas, propiciando una fuerte crisis a partir de 1965, aunque sus efectos más importantes se hicieron evidentes hasta la década de los setenta; cuando tuvo que recurrirse por vez primera a la importación masiva de cereales, empeorando las condiciones del campesino, ya de por sí explotado y sin trabajo, fue obligado a apoyar el proceso de industrialización.

### 3.4.2.3.- Distanciamiento Regional.-

El agotamiento del modelo industrializador generó grandes desigualdades entre estados y regiones. Así, por ejemplo, durante las últimas décadas del siglo XIX mientras que algunas ciudades como Monterrey y México se encontraban en gran prosperidad y desarrollo, otros como San Luis Potosí y Zacatecas empobrecieron, dando lugar a las primeras migraciones en gran escala, propiciando incrementos sustanciales en la población en la Ciudad de México principalmente. (20)

---

(19) WARMAN, Arturo. "El problema del campo" MEXICO HOY. . pp. 109.

(20) MONTAÑO, Jorge. Op. Cit. pp. 9-13.

Esta desigualdad propició fuertes desequilibrios, originando por un lado , economías prósperas y modernas y por otro, economías rezagadas y tradicionales, debido a que las relaciones capitalistas son desiguales y se manifiestan en todos los aspectos; económico, político, social y cultural. Al igual que a nivel internacional tenemos estados ricos y pobres. Según Rodrigo Medellín <sup>(21)</sup> estas diferencias se explican por que:

- En las regiones desarrolladas, el desarrollo crea las condiciones para un posterior desarrollo. De tal modo que el ritmo se va acelerando.
- Las regiones retrasadas carecen de los elementos necesarios para desarrollarse, en todo caso su desarrollo es más lento.
- Las regiones desarrolladas y subdesarrolladas no están aisladas entre sí, si no que tienen relaciones que les afectan mutuamente.

Asimismo, para ubicar y distinguir territorialmente a las zonas con mayor o menor desigualdad, el autor establece primeramente un mapa de regionalización de los estados de al República Mexicana, agrupándolos de la siguiente manera:

- Región Norte.- B.C., CHIH., COAH., N.L., SON., Y TAMS.
- Región Oeste.- AGS., BCS., COL., DGO., JAL., NAY., Y SIN.
- Centro Oeste.- GTO., MEX., MICH., Y MOR.
- Centro Este.- HGO., PUE., QRO., SLP., TLAX., ZAC.,
- Región Sur.- CHIS., GRO., Y OAX.
- Región Golfo.- CAM., Q. ROO., TAB., VER. Y YUC.

---

(21) MEDELLIN, Rodrigo. "La dinámica del distanciamiento social en México" en LA SOCIEDAD MEXICANA, pp. 396.

Una vez delimitado el país por zonas, establece los parámetros ya mencionados para medir el nivel de pobreza. Se retomó la clasificación de este autor por que es uno de los que ha realizado los estudios más completos respecto a la enorme desigualdad existente entre las diferentes regiones del país, convirtiéndose ésta en una de las principales causas generadoras de altos índices de pobreza. Contemplados los parámetros establecidos, Medellín llega a la conclusión de que históricamente, la región sur ha sido al más pobre a partir de 1921 y hasta 1960. (Cuadro No1.)

*Nivel de Pobreza de las Regiones Geo-sociales de México, 1921, 1940 y 1960.*

REGION	1921	1940	1960
	%	%	%
República Mexicana	53.1	46.0	33.1
Sur	66.0	62.6	51.1
Centro-Este	61.5	54.7	45.0
Centro-Oeste	56.3	50.4	36.9
Golfo	55.8	45.9	35.0
Oeste	49.1	41.8	32.0
Norte	41.1	31.5	21.3
D.F	16.2	11.2	8.8

Fuente: MEDELLIN, Rodrigo. Op. Cit. pp.390

Cabe señalar que de 1960 a la fecha la administración pública ha implantado una serie de programas destinados al combate a la pobreza, tales como: El Programa para

el Desarrollo Rural Integral (PIDER), COMPLAMAR y SAM sin éxito real, pues la tendencia sigue siendo la misma, ya que según la CONAPO, para 1989, la zona sur sigue registrando lo más altos índices de marginación. (Anexos 1 y 2). "En términos generales, se observan mejores condiciones generales de vida en la regiones Norte y Península de Yucatán que en las del Sur, Golfo y Centro excluyendo de ésta última el D.F. y el Estado de México". (21) Lo anterior se debe a que el gasto social destinado no ha sido suficiente para combatir este proceso de pauperización nacional que es histórico, debido a que parte importante de los recursos del erario nacional destinados al desarrollo social han sido empleados para el pago de intereses de la deuda. Complementando lo anterior, dicho autor señala que entre las principales causas de la enorme desigualdad regional, se encuentran las siguientes:

- El nivel de instrucción, ya que este indicador refleja el grado de desarrollo de una región. Sin embargo, al mismo tiempo este factor depende en gran medida del desarrollo económico y social de la región, pues depende de la cantidad de recursos financieros que puedan aplicarse a la educación. Generalmente las regiones más pobres son quienes tienen el mayor número de analfabetas.
- La preparación técnico cultural de la población económicamente activa de cada región.- Es decir, que entre más profesionistas, personal directivo, técnicos especializados, etc. tenga una región dispondrá de mayores posibilidades de desarrollo; en cambio, si la mayor parte de su población es agrícola y de obreros no calificados, la región no progresará en la misma magnitud que si tuviera personal calificado.

---

(21) SISTEMA DE CIUDADES Y DISTRIBUCIÓN ESPECIAL DE LA POBLACION EN MEXICO. CONAPO, pp. 17.

- La constante migración a los centros de desarrollo, es también causa de desigualdad interregional.

#### *3.4.2.4. Distribución del Ingreso.-*

Para concluir con la enumeración de las causas más importantes en la acentuación del fenómeno pobreza, se encuentra la elevada concentración del ingreso que como ya hemos venido recalcando en capítulos anteriores es también producto del proceso industrializador del país. Ejemplo de ello es que: en 1977 el 32.3% del total de familias, percibían entre 0 y 1 salario mínimo y participaban con el 6.89% del ingreso, mientras que el 8.57 de las familias percibían más de 6 salarios mínimos y absorbían el 33.4% del total del ingreso.<sup>(22)</sup> En la actualidad, la situación no ha variado, la desigualdad en la distribución del ingreso sigue afectando la economía de los que menos tienen; así según datos de 1988 el 10% de las familias más pobres apenas recibía el 1.3% del ingreso generado, mientras que el 20% de las familias más ricas se lleva la mitad del ingreso nacional. <sup>(23)</sup>

Lo anterior quiere decir que los bajos niveles salariales son una consecuencia de todo un proceso de desarrollo que implica el aumento de la industrialización del país, implementación de nueva tecnología y por consiguiente una mayor concentración del ingreso, afectando con ello el poder adquisitivo de la mayor parte de la población e incidiendo en índices más elevados de pobreza. La inequidad en la distribución del ingreso siempre ha sido grande en el país; "...pero no es lo mismo ser relativamente pobre en una sociedad sin crecimiento a serlo en una sociedad en

---

<sup>(22)</sup> BLANCO, José. " El desarrollo de la crisis en México (1970-1976) en DESARROLLO Y CRISIS DE LA ECONOMÍA MEXICANA. pp. 319.

<sup>(23)</sup> ROBLEDO, Elisa. Op. Cit. pp. 18-21.

desarrollo donde cada persona y cada generación, está obligada a pagar las consecuencias del inequitativo proceso de crecimiento. (24)

---

(24) SOLIS, Leopoldo. LA REALIDAD ECONOMICA MEXICANA : retrovisión y perspectivas, pp. 251.

*CAPITULO IV*

*LA POLITICA  
Y  
LOS POBRES*

#### 4. La Política y los Pobres.-

##### 4.1.- Pobreza y Movilización Política.-

La pobreza y la marginación son consecuencias de la enorme desigualdad existente en nuestro país a lo largo de su historia. Dichas diferencias quedan enmarcadas dentro un fenómeno mucho más profundo que Pablo Casanova define como colonialismo interno, dicho fenómeno no ocurre sólo a nivel internacional, sino a que "...se da en el interior de una misma nación, en la medida en que hay en ella una heterogeneidad étnica, en que se ligan determinadas etnias con los grupos y clases dominantes, y otras con los dominados". (1) El resultado de este proceso colonialista trae como consecuencia el desarrollo de una sociedad plural y elevados índices de marginación social que se traduce en una falta de interés de gran parte de la población hacia los aspectos políticos, lo cual los convierte en objetos y simples espectadores de la política. Es decir, "...muchos habitantes son marginales a la política, no tienen política, son objetos políticos, parte de la política de los que sí la tienen". (2) No tienen conciencia política ni sentido de organización independiente.

Lo anterior se refleja principalmente en un indicador político básico: el abstencionismo en las votaciones producido por desinterés o apatía. En México dicho fenómeno ha permanecido históricamente como el más difícil de erradicar. Según cifras de la Comisión Federal Electoral en las elecciones presidenciales de 1982 el 25.2% de la población empadronada se abstuvo de votar, y en 1988 la cifra se elevó al 48.4%, lo que significó prácticamente el doble de lo obtenido en 1982, y también el nivel más alto de abstencionismo registrado en la historia del país. (3) Esto

---

(1) GONZALEZ, Casanova Pablo. LA DEMOCRACIA EN MEXICO. pp. 108.

(2) Op. Cit. pp. 108.

(3) PESHARD, Jacqueline. "Las elecciones en el sexenio de la crisis" en MEXICO, AUGE, CRISIS Y AJUSTE. Bazdresch, Carlos. pp. 232.

se debe a la falta de información política directa, que ocasiona que gran parte de la población quede al margen del proceso de desarrollo económico y político del país: según cifras de Pablo González Casanova, el 50% de la población es marginal a la política, es decir es ajena a todos los aspectos relacionados con ella.

En México, el control político se da en dos formas:

- a).- Por un lado, el México organizado a través de grupos populares mediante las cuales la clase dirigente manifiesta sus inconformidades y actúa conforme a sus intereses particulares.
- b).- Por otro, está el que carece de toda organización política, que es pasivo e indiferente. En este último se encuentra, fundamentalmente la población de escasos recursos.

A continuación se describirán estas dos formas de ejercer el control político en el país, en primer término al México organizado a través de un sistema político, cuya característica principal es el ser corporativo, posteriormente, al que carece de toda organización política, fácil de manipular y que es utilizado por la clase dirigente para lograr sus fines.

#### ***4.1.1. El Sistema Político Mexicano.-***

La Revolución de 1910 establece una marcada relación entre el Estado y las clases populares, producto del movimiento campesino de aquella época. A partir de entonces, la transformación política trajo consigo movimientos sociales que modificaron las relaciones de producción en el campo . "Comienza la lenta reconstrucción del Estado Mexicano eficaz, a medida que el grupo victorioso

adquiere legitimidad incorporando en el programa de gobierno las demandas campesinas y populares básicas". (4) Vinculado a este proceso de desarrollo económico y político del país surge el Sistema Político Mexicano, que no es más que la forma en que se lleva a cabo la dirección para obtener el consenso (5), con objeto de articular y equilibrar las distintas fuerzas importantes en este proceso de desarrollo para lograr la estabilidad del país. Con el triunfo de la Revolución se produce una pacificación del país y con ello, tanto la unificación de las diferentes fuerzas y el establecimiento de un proyecto de desarrollo nacional, que contemplaba los intereses de las diferentes clases sociales, su elaboración permitió obtener la hegemonía política, al incorporar a todos los sectores sociales un mismo proyecto histórico para legitimar el Estado. El sistema político mexicano se caracteriza por ser corporativo, pues incorpora a las grandes masas a instituciones oficiales para resolver cualquier conflicto o demanda.

#### *4.1.2 Presidencialismo.-*

La Constitución de 1917 otorgó al gobierno amplias facultades para actuar sobre la vida social, una de las aportaciones más importantes en la nueva forma de organización fue el presidencialismo, con él se inicia una nueva etapa en la vida nacional pues se rompe con el caudillismo para convertirlo en institución bajo los preceptos constitucionales. Esta es una transformación en el régimen político de México, que se produjo acompañada también de una intensificación en la Reforma Agraria con la que se pretendía cumplir los ideales revolucionarios. Poco a poco el presidencialismo adquirió mayor importancia en la organización y estructura del

---

(4) PEREYRA, Carlos "Estado y Sociedad" en MEXICO HOY. Op. Cit. pp. 289.

(5) HERRERA, D. y Jacobo M. Op. Cit. pp. 11.

nuevo régimen, "...fue producto natural y lógico del modo en que se desarrolló la lucha ideológica y política durante la Revolución y en que se fue edificando el Estado en la época posrevolucionaria". (6)

De esta forma, en la medida en que se fuera consolidando el gobierno, también lo haría el presidencialismo. A partir de 1931 surge el Reformismo Social, en el que el Estado estaba comprometido con los intereses de las clases populares. La figura presidencial va adquiriendo cada vez mayor importancia.

Durante el régimen de Lázaro Cárdenas, el Sistema Político se encargó de mantener controladas las demandas populares con la ayuda del corporativismo, quien se encargó de incorporar a las clases mayoritarias del país a instituciones oficiales. Así, en 1938 con la transformación del PNR en PRM se manifiesta la organización e inclusión de las clases populares a la política institucionalizada. EL Partido de la Revolución Mexicana logró aglutinar a los cuatro sectores más importantes de la sociedad: campesino, obrero, popular y militar. La política populista del régimen cardenista fue considerada como la consolidación institucional de las estructuras gubernamentales.

Volviendo la importancia que históricamente ha tenido el presidencialismo se debe recalcar que desde la Constitución de 1917 el Presidente ha gozado de facultades extraordinarias. Un ejemplo claro de esto es que el Presidente es quien nombra a su sucesor, a los secretarios, gobernadores y otros funcionarios públicos. Por otra parte, sabemos que la división entre los tres poderes es sólo formal pues éste es quien dice la última palabra. Su excesiva participación en la toma de decisiones se

---

(6) CORDOVA, Arnaldo. LA REVOLUCION Y EL ESTADO EN MEXICO. pp. 113.

debe fundamentalmente a que la mayoría de la Asamblea parlamentaria está compuesta por miembros del partido oficial, del cual es jefe supremo.

Para concluir se puede afirmar que debido al gran poder ejercido por el presidente y a que para llegar a serlo es necesario haber pertenecido a la denominada familia Revolucionaria, "...la República Mexicana era considerada como monarquía absoluta, sexenal y hereditaria". (7) Durante el actual gobierno, dicho fenómeno sigue presente, la autoridad presidencial sigue imponiéndose por sobre cualquier otra, incluso del H. Congreso de la Unión.

#### *4.1.3 Corporativismo.-*

Con objeto de institucionalizar las demandas de las diferentes clases surgidas con la revolución, así como de mantener el equilibrio en los factores: producción, trabajo y capital, el Estado se vio en la necesidad de crear una serie de organismos de tipo corporativo tales como Confederación de Trabajadores de México, Confederación Nacional Campesina, CROC, CROM y otros encargados de conciliar por separado los intereses de las diferentes clases. Con ello, se pretendía incorporar a la mayor parte de la población a instituciones oficiales, de tal forma que cualquier conflicto debía ser resuelto a través de las instituciones posrevolucionarias, quienes se encargaron de organizar e integrar a las clases al dominio del Estado según el tipo de actividad que realizaran, de mantener un control directo y la disciplina de la fuerza de trabajo. Mucho tuvo que ver en este proceso de corporativización la gran fuerza que cobró desde 1917 el Presidencialismo, convirtiéndose en el principal equilibrador entre la propiedad y el trabajo. A partir de entonces, el Estado asume

---

(7) COSSIO Villegas. EL SISTEMA POLITICO MEXICANO. Op. Cit. pp. 22-24.

como principal función: "...producir y reproducir la dominación del capital, frenando sus excesos y buscando la conciliación de clases". (8) De esta forma quedó establecida constitucionalmente la función principal del Sistema Político, que consistió en ejercer un control legal y político.

La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) jugó un papel determinante, pues en principio el objetivo de su creación era aglutinar a las diferentes fuerzas políticas y garantizar la estabilidad de el sistema. Así pues, en 1938 el PNR se transforma en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), se dice que éste era un "partido de trabajadores", cuya estructura se modificó al pasar de ser un partido de cuadros (PNR) a un partido de masas, ya que incorpora a los sectores fundamentales de la población: campesino (controlados a través de la CNC), obrero (CTM) y popular (CNOP, y hoy Frente Nacional Ciudadano). Con esta transformación se logró ejercer un control sobre las masas populares, el cual se conoce como "...organización-desorganización" de las clases subalternas" (9) Es decir, se habla de organización porque de alguna manera se logró aglutinar a las masas por sectores; y desorganización porque el agruparlas por sectores evitaría la formación de un frente común que pudiera poner en peligro nuevamente la estabilidad del país pues de esta forma la lucha sería independiente y por tanto más fácil de controlar.

En general se puede decir que el sistema corporativo se compone por: sindicatos obreros, organizaciones campesinas, partidos políticos, federaciones de empleados públicos y profesionistas, las cuales son instituciones creadas por el Estado posrevolucionario para promover, condicionar y organizar la participación política a favor de los intereses del grupo dirigente en aras de la estabilidad política y social

---

(8) LEAL, Juan Felipe. MEXICO: ESTADO, BUROCRACIA Y SINDICATOS. pp. 45.

(9) SALDIVAR, Américo. Op. Cit. pp.

del país. A partir de aquí, "...los gobernantes se mantendrán en el poder, no sólo por el prestigio de las armas, si no como grupo dirigente o hegemónico, encargado de la dirección intelectual, moral, económica y política de la sociedad". (10) Así, el corporativismo se convierte en el principal intermediario entre la sociedad y el Estado, siendo el PNR, la primera institución política a través de la cual se comenzó a corporativizar a los diversos sectores de las clases populares. A continuación se señalará la importancia que desempeñaron las organizaciones campesinas y obreras en este proceso de institucionalización del país.

#### **4.1.4 Las Organizaciones Campesinas.-**

Este proceso de corporativización posterior a la Revolución, las relaciones de poder establecidas entre el Estado y la sociedad, así como la organización política y vertical de los sectores mayoritarios (campesinos y obreros) han sido factores primordiales para el mantenimiento del sistema político mexicano. En este sentido, la cuestión agraria desempeñó un papel fundamental pues desde que se estaba gestando el movimiento revolucionario, los planes y programas formulados se basaron en el problema de la tierra. Sin embargo, era necesario en principio organizar a las masas campesinas, resultando ser éstas políticamente grupos de fácil control por su falta de escolaridad y alto nivel de analfabetismo, lo que ocasionaba que desconocieran por completo el sentido de una organización gremial y política.

Con el triunfo de la Revolución los dirigentes del movimiento aprovecharon su condición política para organizarlos a su manera y de acuerdo a sus intereses particulares. Una de las primeras formas de organización formal fue el Partido

---

(10) HERNANDEZ, Sergio y Jacobo Marco A. Op. Cit. 12.

Nacional Agrarista (PNA) fundado en 1920, el cual surgió en buena medida para impulsar la Reforma Agraria. Este tipo de organizaciones se utilizó no sólo para impulsar dicha reforma, si no sobre todo como apoyo político para el Estado y sus dirigentes. De tal forma que, "...en al medida en que mostraran su funcionalidad para el Estado, éste respondería con apoyos y concesiones limitadas que simultáneamente permitan mantener el control de bases e impulsar la movilidad política de sus dirigentes".<sup>(11)</sup> Esta era una forma de control sobre las masas campesinas, pues a cambio del apoyo político que necesitaba la clase dirigente les otorgaba ciertas concesiones que las mantenían pasivas.

Al respecto, Otto Granados señala que las principales organizaciones campesinas como la Liga Nacional Campesina, la Confederación Nacional Agraria y la Confederación Campesina Mexicana jugaron un papel esencialmente político en el poder público, pues sirvieron de apoyo a las candidaturas de Calles y Cárdenas a la presidencia de la República. Por tal razón en agosto de 1938 se crea la Confederación Nacional Campesina (CNC), quién desde entonces fue incorporada como sector agrario del hoy Partido Revolucionario Institucional (PRI). Actualmente, la CNC agrupa el segmento más hegemónico y efectivo de control pues aglutina no sólo campesinos del campo si no también a aquellos que viven en las antiguas áreas rurales que están cerca de las ciudades. Este sector es uno de los que más votos ofrece al partido oficial pues otorga ciertas concesiones o servicios en beneficio del campesino a cambio de su voto electoral.

---

<sup>(11)</sup> GRANADOS, Otto. LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS, pp. 17

#### **4.1.5 Las Organizaciones Obreras.-**

El principio de organización de las clases trabajadoras surge a partir de la transformación del PNR en PRM que obedeció en gran parte a la movilización que surgió entre dichas clases. La crisis tanto económica como política por la que atravesaba el país obligó a las masas populares a realizar protestas por la inequitativa distribución de las tierras, los bajos salarios, las condiciones insalubres de trabajo, etc., se realizaron movimientos de protesta y huelgas a través de los sindicatos. Entre las principales peticiones de los grupos destacaron los siguientes: una mayor intervención del Estado en la economía, un reparto agrario justo y el desarrollo de un sindicalismo real. En aquel entonces la ideología predominante era laborista y socialista.

En 1933 aproximadamente, se acentuó la competencia por dirigir las luchas populares, los principales dirigentes del mercado popular propusieron a Cárdenas para Presidente, sin embargo cuando éste llega al poder, los obreros y campesinos siguieron formulando demandas. Durante su mandato y con la renuncia de Portes Gil al PNR, se logró establecer una alianza entre el PRM y los obreros constituyendo éstos un importante número de afiliados para el partido. Esto se logró gracias a la implementación de un proyecto nacionalista que en su momento respondió satisfactoriamente a las demandas planteadas por los trabajadores como: bajos salarios, derechos sociales y tierras, las cuales les eran negadas por la existencia de innumerables empresas productoras de petróleo en el país.

Cabe señalar que cuando las masas obreras se incorporaron al PRM, éstas ya se habían constituido en lo que ahora se conoce como CTM, quien buscó a traer a sus filas al campesinado para sumarlo a los trabajadores agrícolas con que contaba.

Dentro de la CTM había también comunistas los cuales no estaban de acuerdo con lo establecido por el sistema, ocasionando serios conflictos con los dirigentes del partido. "En esas condiciones estalló el conflicto obrero patronal en la industria del petróleo y se inició la epopeya que terminaría en la expropiación".<sup>(12)</sup>

La relación corporativa Estado-Movimiento Obrero permitió lograr derechos gremiales que en algunos casos se convirtieron en derechos sociales para todo el pueblo. Sin embargo, con el aumento de la industrialización las políticas de bienestar social se fueron convirtiendo en privilegios para los grupos organizados vinculados a la política dominante. No existía un pleno desarrollo en la democracia en los grupos corporativos, los individuos estaban subordinados a ciertas jerarquías internas, en donde el Estado se presenta como el único ente capaz de promover la justicia social y lo hace a través del establecimiento de una alianza con el partido oficial. En este contexto, a la política de bienestar social se le asigna un papel compensatorio y negociador.<sup>(13)</sup> Así pues, a cambio de beneficio social, la población debía corresponder militando en el partido y para ello estaban organizaciones como la CROM, CNOP, CTM, quienes se encargaban de adherir militantes al partido.

Por otra parte, para complementar este proceso de negociación permanente y seguir manteniendo la estabilidad política se crearon instituciones de beneficio social como: Comisión Nacional de Salarios Mínimos, IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, FONACOT y CONASUPO. Es cierto que estas instituciones fueron creadas para el beneficio social, pero también lo es que fueron inversiones que representaron importantes beneficios al sector privado. A manera de conclusión conviene señalar

---

(12) GONZALEZ, Casanova Pablo. EL ESTADO Y LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO. Op. Cit. 119.

(13) GONZALEZ Tiburcio, Enrique. Op. Cit. pp. 22.

que la creación tanto de las organizaciones campesinas como las obreras obedeció a dos motivos: por un lado, para consolidar al grupo gobernante y por otro para darle estabilidad al sistema político mexicano basado como ya sabemos en un sistema corporativo.

#### **4.2 PRI y los Pobres.-**

En 1929, Plutarco Elías Calles crea el Partido Nacional Revolucionario con objeto de terminar con un período de inestabilidad política y poner fin al caudillismo. A partir de entonces se inicia una etapa de institucionalización de la sociedad, en donde los gobernantes se mantendrán en el poder no sólo por su prestigio en el manejo de las armas si no como grupo dirigente encargado de la dirección económica, política y social y de todos los conflictos que se presentasen. Durante la época cardenista, se produce la transformación del PNR en PRM, con lo cual se incluye a las masas dentro de una política institucionalizada, el partido se convierte en un partido en el poder; desempeña un papel fundamental para lograr la estabilidad, al convertirse en un partido de masas en donde los individuos cobran sentido únicamente como miembros de las organizaciones. Incorpora a los tres sectores básicos de la población: campesino, a través de la CNC; obrero, a través de la CTM y popular con la UNE (anteriormente llamado CNOP). En 1946, el PRM se transforma en lo que hoy conocemos como PRI. A partir de este cambio sus funciones básicas son:<sup>(14)</sup>

-Poner en práctica y apoyar las decisiones del grupo dirigente, encabezado por el Presidente de la República.

---

(14) HERNANDEZ, Sergio. Op. Cit. pp. 13.

- Como mediador e intermediario de las demandas de los grupos subalternos.
- De este modo se seguirá una línea de masas, de conciliador y negociador.
- Encauzamiento del electorado.
- Negociación con grupos líderes proporcionándoles ciertas canonjías y apoyos negociados.

El Partido Revolucionario Institucional aprovechando su papel de intermediario entre las clases populares y el gobierno ha realizado prácticas populistas y paternalistas con lo cual ha logrado la manipulación ideológica para obtener el consenso. Para ello se vale ( como todos los partidos políticos ) de todos los medios que estén a su alcance, incluso de la inmovilidad política de las clases populares pues al presentar al partido sus demandas y al saber que son escuchadas y en ocasiones atendidas, sienten que se les está dando mas importancia que cuando tienen que llevarlas a las oficinas gubernamentales, en donde generalmente no son escuchados. De esta forma, el PRI se presenta como defensor indiscutible de las causas populares". (15) Lo anterior permite observar la actitud de los pobres ante el PRI, misma que carece de una ideología establecida, es decir; se sienten identificados con el partido pero no por propia convicción ni porque conozcan su proyecto, sino porque a cambio de su voto, están recibiendo un beneficio y porque de alguna forma son considerados como parte de un régimen democrático. Según Jorge Montaña, para el partido es de suma importancia el contacto directo con los pobres no solo de la ciudad, sino del campo, ya que estos por ser mayoría y por falta de preparación son más fácil de controlar y por tanto sumarlos a sus filas . Esto representa para el sistema político un mayor número de votos, la certeza de mantener la estabilidad política y social, y garantizar la legitimidad del grupo dominante.

---

(15) MONTAÑO, Jorge. Op. Cit. pp. 80.

Sin embargo, a pesar de que durante muchos años el PRI se haya mantenido en el poder, en la actualidad, esa permanencia se ha visto seriamente cuestionada pues en los últimos años los niveles de pobreza se han deteriorado cada vez más, a grado tal que los pobres ya no pueden aspirar a una mejor vida. En consecuencia se ha producido en un fuerte cuestionamiento de la capacidad gubernamental para satisfacer las demandas básicas de la población. "El deterioro de la economía nacional, las dificultades económicas de los dos últimos años de López Portillo, sentaron las bases del repudio de las clases medias hacia las piezas centrales del sistema político: el presidencialismo, el partido oficial, la clase política, la tradicional alianza entre el Estado y las clases populares y la no participación. (16)

Ante estas circunstancias se enfrenta el actual Partido Revolucionario Institucional, el cual debe lograr nuevamente la credibilidad de la población no sólo en el partido sino la eficiencia de todo el sistema político. De aquí la importancia que ha jugado el PRONASOL, el cual ha sido utilizado como paliativo para mantener a las masas organizadas e inmóviles hasta lograr nuevamente el consenso. De esta forma el PRI se enfrenta a la gran tarea de crear nuevamente toda una cultura electoral y ganar limpiamente cada uno de los votos. En este sentido; "...debe ocupar el espacio, el escenario del debate público, renovar su discurso y dar la batalla que ha perdido : la de credibilidad y la opinión pública". (17) Para lograrlo, es necesario cumplir con todos los compromisos hechos en campaña, ya que es común que los candidatos asuman antes de la elección diferentes compromisos con la ciudadanía, los cuales posteriormente no se cumplen en su totalidad, aún cuando el candidato haya ganado.

---

(16) AGUILAR, Camín Héctor. Op. Cit. pp. 100.

(17) Op. Cit. pp. 292.

### **4.3 Intervención del Estado en Zonas Marginadas.-**

La intervención del gobierno en las zonas rurales y urbanas marginadas siempre ha existido , ha tenido aunque sea una mínima participación en aquellas zonas de escasos recursos con el propósito de proporcionar el bienestar de las comunidades. Sin embargo, la forma ha cambiado pues en la actualidad se hace prácticamente con motivos electorales. En principio se presenta como mera ayuda o asistencia social para posteriormente llegar al extremo de manipular a las masas marginadas, tanto en el campo como en la ciudad, "...surge así una estructura de poder controlada por grupos no marginados". (18) La mayor participación del Estado en estas zonas facilita la manipulación política y al mismo tiempo su explotación económica. Esto se explica como parte del funcionamiento del proceso de acumulación de capital, ya que éstas contribuyen en lo económico con su mano de obra barata en los procesos de producción y en lo político, con un mayor número de posibilidades de votar en favor del partido oficial, a fin de garantizar la permanencia de la clase en el poder.

#### **4.3.1 EL CACIQUISMO.-**

Esta mayor intervención del gobierno en áreas marginadas se logra a través del caciquismo o sea de la permanencia de un líder cuyo poder político le permite dominar personalmente un grupo con características afines. Generalmente son comunidades rurales o urbanas de bajos ingresos las sometidas a este poder autoritario, "...representa un especie de gobierno informal dentro de un gobierno controlado, por un sólo individuo dominante que no es formalmente responsable

---

(18) ALONSO, José A. "El Estado Mexicano frente a las zonas marginadas : el caso de Ciudad Nezahualcoyotl." en EL ESTADO MEXICANO. pp. 168.

ante los residentes de la comunidad bajo su control ni ante las autoridades políticas y gubernamentales externas". (19) la existencia de un cacique en las zonas marginadas es una forma de control por parte del Estado para las clases de bajos ingresos. Se trata de una relación política establecida entre el gobierno y las clases bajas, en la que los caciques neutralizan las demandas y evitan los conflictos políticos y sociales de varias regiones. Según Wayne A. Cornelius (20) un cacique posee las siguientes características:

- No es electo popularmente, puede permanecer en el poder hasta que renuncie voluntariamente o sea eliminado por la fuerza.
- Debido a que su puesto no es electoral, no se ve afectado por los cambios sexenales.
- Surge de la misma comunidad sobre la que ejerce influencia, sus seguidores son de ahí mismo. Su actividad política se orienta primordialmente a los problemas o intereses locales.
- Debe tener características propias de un líder: organizar a la comunidad, negociar con las autoridades la obtención de servicio para la comunidad.
- Debe tener los contactos suficientes que lo faciliten su tarea, en la obtención de bienes y servicios.

La población se manifiesta a través de estos intermediarios de tipo tradicional, los cuales normalmente son utilizados por la clase o grupo hegemónico del país para preservar la estabilidad social de una región, los utiliza como intermediarios, consulta las decisiones y se sirve de ellos para ejercer el control económico,

---

(19) GONZALEZ, Casanova, Pablo. Op. Cit. pp 117.

(20) CORNELIUS, A. W. " El México contemporáneo : análisis estructural del caciquismo urbano" en DESARROLLO URBANO Y REGIONAL DE A. L. de Luis Urikel y Andrés Necocheau. pp. 572.

político, e ideológico sobre la comunidad. De esta forma, la población normalmente es ajena a lo que pasa a su alrededor, no participa en las decisiones, ya que éstas comúnmente se toman fuera de la comunidad, de aquí que manifieste gran indiferencia y apatía por la política; hecho que se ve reflejado en un elevado abstencionismo en períodos electorales, pues el que haya o no elecciones nada tiene que ver con sus intereses, ni con el mejoramiento de sus condiciones de vida.

#### **4.3.2 Paternalismo y Asistencialismo.-**

A lo largo de este capítulo se ha venido señalando al existencia de un gran número de población marginada políticamente inactiva, en donde no existe organización alguna, en consecuencia no está en condiciones de demandar o exigir, si no de recibir la asistencia que el sistema quiera brindarles, carece de :<sup>(21)</sup>

- Organizaciones
- Partidos
- Voto
- Intermediarios efectivos que presionen permanentemente para la solución de sus problemas como parte del juego político.

De esta forma, sus peticiones adquieren un carácter paternalista y asistencialista. Más aún, no muestran su inconformidad en forma consecuente y continua, en forma colectiva; sencillamente no existe tal inconformidad, es un población indiferente a todo lo que pasa a su alrededor. Roger D. Hansen describe a este tipo de población como localistas y afirma: "...es raro que los localistas presenten demandas al sistema político; son tradicionalistas con tendencias aldeanas, que generalmente están

---

(21) GONZALEZ, Casanova Pablo. Op. Cit. pp. 159.

contentos con su vida aislada y pasiva". (22) Lo anterior la convierte en objeto político de la clase dirigente, es decir, es el foco de atención y sobre la cual a través de sus intermediarios, que operan por su cuenta y se hacen conocer como amigos de gobierno, ejecutan principalmente en procesos electorales prácticas paternalistas, un ejemplo claro son las realizadas por el PRI en periodos electorales y que se han convertido en una forma tradicional de gobernar.

Norberto Bobbio define al paternalismo como : "la política social tendente al bienestar de los ciudadanos y del pueblo que excluye la directa participación de los mismos, es una política autoritaria y al mismo tiempo benévola, es una actividad asistencial para el pueblo ejercida desde arriba con métodos puramente administrativos". (23) Generalmente, las prácticas paternalistas se producen en gobiernos de carácter populista y con fines políticos como lo fue el período de Lázaro Cárdenas 1936-40, durante el cual se aplicaron una serie de medidas tendientes a lograr una movilización popular en favor del régimen, entre las que destacan: la modificación de la organización partidaria, transformando al PNR en PRM con objeto de incluir a esta base corporativa a los diferentes sectores de la sociedad; la expropiación petrolera y la puesta en marcha del Plan Sexenal.

Lo anterior permitió ejercer un mayor control sobre la sociedad, especialmente las clases populares, una vez que ésta quedó aglutinada por sectores se dió solución parcial a sus demandas; pero a cambio se ejerció sobre ellas un fuerte control político, perdiendo autonomía y capacidad de gestión propia. Como se puede observar, históricamente las clases populares marginadas han sido objetos de control

---

(22) D. HANSEN, Roger. Op. Cit. pp. 239.

(23) BOBBIO, Norberto. DICCIONARIO DE POLITICA. pp. 1192.

político. En la actualidad, son vistas como sujetos de caridad con carácter asistencial a las que hay que brindar asistencia paternalista a cambio de votos. En este sentido, el partido oficial demuestra gran interés en las demandas de los individuos, convirtiendo la captación de las demandas de los marginados en un mecanismo para vincularlos al partido y alejarlos de la oposición.

#### *4.4 Estado y Política Social.-*

Los elementos hasta aquí mencionados permiten recalcar el objetivo del Estado señalando al inicio de este trabajo, en el sentido de fomentar las relaciones de producción capitalista, a través de las medidas hegemónicas que retomando las demandas y aspiraciones sociales reactivan el consenso generalizado. Ejemplo claro de esto lo han sido medidas implantadas por los anteriores gobiernos: durante la segunda mitad de los años setenta, debido a la presencia de recursos provenientes del petróleo y sus derivados, se intentó implantar una política social de amplia cobertura, se crearon programas como; PIDER, SAM, COMPLAMAR y otros. Sin embargo, la profundidad de la crisis de los años ochenta permitía observar la inoperancia de dichos programas. El deterioro social era tal que se manifestó en una fuerte pérdida del poder adquisitivo a partir de 1982, elevados índices de inflación; desempleo, etc. Como consecuencia de ello la política corporativa y paternalista de bienestar social comenzó a dar muestras de agotamiento e ineficacia.

Actualmente, Carlos Salinas de Gortari pretende reconquistar la credibilidad en el gobierno, a través de acciones realizadas en zonas marginadas, como es el caso de Chimalhuacán en el Estado de México en donde a cambio de obtener respaldo, credibilidad y consenso se otorgaron a pobladores algunos servicios básicos

constitucionales como : electricidad, agua potable, pavimentación de carreteras, etc. Cabe señalar que efectivamente mejoró el nivel de vida de ciertos sectores de esa población. Sin embargo, dichos servicios no han sacado a Chimalhuacán del proceso de marginación y pobreza en el que viven . Así pues, el desplante publicitario nacional y la manipulación ideológica fueron mayores a los resultados obtenidos, lográndose con ello un importante número de votos en favor del actual gobierno. De esta forma se puede afirmar que "...a base de ayuda asistencial y de proporcionar servicios públicos, no se llega a la raíz estructural que genera inevitablemente la marginalidad". (24)

Por último se debe recalcar que la administración pública mexicana en su afán por combatir la pobreza extrema, puso en marcha algunos programas que hasta el momento han carecido de éxito y efectividad. El Programa Nacional de Solidaridad es uno de ellos y ha sido muy cuestionada su efectividad . Mucho se ha escrito y debatido al respecto, las opiniones van desde que el programa ha combatido productivamente a la pobreza, por eso le aseguran el éxito, hasta aquellos que la consideran simplemente una bandera política neopopulista y paternalista para recobrar la credibilidad en el gobierno, en este sentido le auguran un fracaso. Por ello, se pretende desde una perspectiva meramente académica entender al estructura interna y posteriormente, hacer un modesto análisis de evaluación del programa en las comunidades y zonas marginadas.

---

(24) MUÑOZ, Humberto. Op. Cit. pp.179.

# *CAPITULO V*

## *EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD*

## **5.1 Antecedentes.**

### **5.1.1 Los Programas Anteriores.**

Para contrarrestar los desequilibrios ocasionados por el llamado "Milagro Mexicano", al inicio de la década de los años setenta, se establecieron estrategias y políticas tendentes a compensar los desequilibrios sociales y sectoriales por los que atravesaba el país. En materia de desarrollo regional, se planteó la redistribución del ingreso con objeto de beneficiar a los habitantes de las zonas marginadas del país, mediante la modernización del campo, la generación de empleos y la promoción de la industrialización de los productos agrícolas. Se promovió la apertura de tierras a la producción y la descentralización de las actividades económicas de las grandes ciudades, creando más polos de desarrollo en zonas prioritarias. En este sentido, los orígenes del Programa Nacional de Solidaridad ( PNS) se encuentran en el Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER) y la Comisión del Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), los cuales se describirán brevemente.

#### **5.1.1.1 Programa para el Desarrollo Rural Integral (P I D E R).**

En 1973 se creó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), su propósito era destinar recursos económicos a zonas rurales atrasadas; su principal objetivo consistía en lograr un desarrollo rural integral en áreas seleccionadas, aumentar la producción agropecuaria y diversificar las fuentes de empleo e infraestructura social con el fin de mantener a la población en sus lugares de origen .<sup>(1)</sup> En 1977, el Programa adoptó una concepción de desarrollo

---

<sup>(1)</sup> MEXICO : DESARROLLO REGIONAL Y DESCENTRALIZACIONA DE LA VIDA NACIONAL.  
Experiencias de cambio estructural 1983-1988. pp. 22.

comunitario, orientado a lograr un crecimiento autosostenido, por lo que cambio su denominación por la de Programa Integral para el Desarrollo Rural y aumentó su cobertura en beneficio de más comunidades.

Sin embargo, durante el período 1982-1988, la operación del PIDER se vió seriamente rebasada por la profunda crisis económica que vivió el país, caracterizada por elevados índices inflacionarios, alarmantes niveles de desempleo, trayendo consigo devaluaciones del peso, reestructuración profunda del sector público, entre otras. En estas condiciones los proyectos del PIDER se alteraron pues registraron fuertes disminuciones de recursos. Por otra parte, a raíz del mayor impulso a la política de descentralización nacional, se incorporaron los Programas de Desarrollo Regional, cuyo propósito consistía en canalizar mayores recursos al impulso de proyectos y a la ejecución de obras que fortalecieran la infraestructura básica y el desarrollo social. Lo anterior obligó al PIDER a ampliar aún más su cobertura, propiciando la disminución del impacto de su acción. (2)

En información proporcionada por la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto se afirma que la compleja estructura del campo mexicano, la escasez de recursos, la deficiente coordinación entre las instituciones, la problemática interna en la organización de los productores, el enorme atraso en los programas de capacitación y asistencia técnica, la inoperancia de los esquemas de comercialización, así como la falta de créditos fueron factores no resueltos ni contemplados en las acciones del Programa. Lo anterior muestra su inoperancia y demuestra que fue utilizado únicamente como paliativo para contrarrestar, en apariencia, las deficiencias ocasionadas por el agotamiento de un modelo que había

---

(2) VALUACION PIDER III 1982-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto.

dejado tras de sí fuertes desequilibrios estructurales, afectando con ello el nivel de desarrollo de la mayoría de la población.

### *5.1.1.2 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).*

En 1977 se estableció la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Su propósito era el de coordinar acciones intersecretariales en las áreas rurales e impulsar la organización campesina. <sup>(3)</sup> Se debían llevar a cabo programas de salud, abasto, capacitación y empleo, entre los más importantes. Con su creación el Estado amplió sus espacios de negociación ya que junto con el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), se convirtieron en los principales instrumentos de expresión de la política social impuesta verticalmente por un Estado asistencialista, cuyo propósito era el de atender parcialmente las necesidades más urgentes de los sectores con mayor índice de marginalidad en el país. Con esos proyectos, el gobierno pretendía - entre otras - recobrar popularidad e imagen benefactora entre los pobres.

La crisis económica de los años ochenta evidenció la inoperancia e ineficiencia de las políticas sociales al fomentar el asistencialismo con fines -entre otros- claramente electorales, por esta razón, la burocratización de las instituciones públicas responsables de dichos programas se incrementó notablemente. En términos generales se puede decir que la puesta en marcha tanto del PIDER como del COPLAMAR no fue suficiente para disminuir el número de marginados existentes en el país, la evolución de la pobreza en México durante la ejecución de dichos programas es la siguiente: "...en 1968 el número de pobres ascendía a 32 millones;

---

<sup>(3)</sup> MEXICO: DESARROLLO REGIONAL Y DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL, pp. 22.

en 1977 la cifra oscilaba entre 36 y 37 millones; con el auge petrolero se registró una ligera disminución , sumando en 1981 entre 32 y 34 millones; pero en 1988 el monto se incrementó substancialmente, registrando entre 48 y 50 millones de pobres."<sup>(4)</sup> Lo anterior significó un incremento de 15.6% entre 1968 y 1977, una disminución de 8.0% entre 1981 y 1977 y en 1988 un incremento de 47.1% con respecto a 1977.

## ***5.2.- Contexto Histórico en que surge el Programa Nacional de Solidaridad.***

### ***5.2.1 Crisis Económica.***

A finales de la década de los setenta y a lo largo de los ochenta, el país enfrentó una fuerte crisis económica originada por altos índices de endeudamiento externo, inflación, déficit público y una descapitalización caracterizada por destinar grandes cantidades de recursos a los compromisos financieros contraídos con el exterior . La caída de los precios del petróleo en 1980 el mercado internacional afectaron directamente los ingresos obtenidos por exportaciones, ocasionando con ello un deterioro de las finanzas estatales, la producción y el empleo. Lo anterior, se tradujo ( según Germán Pérez ) en una fuerte pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, reducción del gasto público y por consiguiente el gasto social, afectando notablemente los niveles de vida de la población , la concentración del ingreso en pocas familias y la disminución de la capacidad de acción del gobierno para impulsar el desarrollo social.

Por tanto, era necesaria la instrumentación de una nueva estrategia que atendiera las necesidades de una población descontenta por los problemas económicos por los que estaba atravesando y que propiciaban la disminución de su nivel de calidad de vida. Los programas desarrollados anteriormente (PIDER y COPLAMAR) resultaron

---

<sup>(4)</sup> HERNANDEZ Laos, Op. Cit. pp. 109-110.

insuficientes para combatir la profundidad de los rezagos sociales originados por la crisis. Aunado a lo anterior, el surgimiento del Programa se da en un momento de crisis política, originada por los problemas económicos antes mencionados, los cuales se acentuaron de tal forma que se puso en duda la efectividad de la administración pública, perdiendo con ello la credibilidad de la población. Para afrontar esta situación, el gobierno determinó nuevas estrategias de reordenamiento económico, orientadas al logro del cambio estructural y la modernización de la administración pública.

### *5.2.2 Período de Ajuste Económico.-*

El PRONASOL surgió en medio de un período de ajustes económicos y políticos con elevados costos sociales, agudizando los rezagos sociales en materia de : alimentación, salud, educación, vivienda y servicios básicos. En consecuencia, la reducción del gasto social provocó la disminución del nivel de vida de la población y aumentó los índices de pobreza. En este contexto, Miguel de la Madrid promovió el cambio estructural como una estrategia encaminada a reorganizar la vida de la sociedad y el gobierno, abarcando los siguientes aspectos: económico, político, social, cultural y legal. Su objetivo era terminar con la excesiva centralización, lo que implicaba una descentralización económica y política por lo que era necesario disminuir el tamaño del aparato administrativo. La política neoliberal consideró al Estado Benefactor como el causante de las fallas económicas y dió paso a la privatización de un gran número de entidades paraestatales con lo cual la administración pública fue sometida a un proceso de reestructuración y reorganización con objeto de frenar su expansión, su gasto corriente y de ser más eficiente y eficaz en la prestación de sus servicios.

La venta de un gran número de empresas paraestatales se realizó argumentando que los desajustes en la economía y el aumento de la inflación eran consecuencia del déficit presupuestal originado por las grandes cantidades de recursos destinados al subsidio de muchas empresas. El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se concentró a resolver el déficit financiero y el pago puntual de los intereses de la deuda en detrimento del crecimiento económico y por consiguiente del nivel de vida de la población. Sus principales acciones estuvieron orientadas al saneamiento financiero, alejándose de la problemática social acentuada por la crisis económica y restando importancia a las demandas y reclamos de la sociedad civil. Aunado a lo anterior, las presiones externas por parte del F.M.I. fueron condicionantes para establecer los ajustes de la política económica interna, reduciendo considerablemente el gasto social, situación que tradujo en menores obras de beneficio social y consecuentemente menor credibilidad en la capacidad gestora del gobierno a grado tal que su representatividad estaba en entredicho.

Por lo que era necesario mantener en operación al Pacto de Solidaridad Económica implementado en 1987 con objeto de tener bajo control los salarios y los precios, a fin de evitar que siguiera cayendo el poder adquisitivo de la mayoría de la población. La excesiva preocupación del gobierno por el saneamiento financiero redujo considerablemente su eficiencia en el cumplimiento de algunas funciones básicas como: la seguridad ciudadana, asistencia social y la capacidad para responder adecuadamente a imprevistos y catástrofes. Lo anterior, acentuó la desconfianza de la población en el gobierno, afectando el resultado de elecciones presidenciales en contra del PRI y resultando ser "...señal inequívoca de que la legitimidad de gestión había sufrido un franco deterioro, sino es que su total colapso".<sup>(5)</sup>

---

<sup>(5)</sup> CRESPO, José A. "Crisi económica : crisis de legitimidad". en MEXICO, AUGE, CRISIS Y AJUSTE, pp. 31.

### ***5.2.3 Crisis de Legitimidad del Estado Benefactor.-***

La profunda crisis económica existente al finalizar en 1982 el régimen de José López Portillo restó credibilidad a la capacidad del Estado para satisfacer las demandas sociales, con lo que disminuyó considerablemente el apoyo de las clases populares a la administración entrante. De este modo el nuevo gobierno enfrentaba una crisis de legitimidad muy severa, profundizada por las políticas económicas bajo las cuales se sustenta y respalda el modelo neoliberal. Por un lado se presenta la imagen presidencial desgastada y muy cuestionada, perdiendo el régimen, credibilidad y consenso. El sistema corporativo se enfrenta a la escasez de recursos originada por los elevados montos destinados al pago de la deuda, repercutiendo fuertemente en la relación existente entre el Estado y las corporaciones afiliadas al partido oficial. Paralelamente, el PRI deja de abanderar las causas sociales y se hacen denuncias públicas por el alto nivel de corrupción en sus sectores, líderes y sindicatos.

Con el saneamiento de las finanzas públicas iniciado por Miguel de la Madrid, se procedió al incremento del gasto social para recobrar la credibilidad, a través de la reconquista de la capacidad de gestión del gobierno mexicano y contrarrestar el deterioro de la imagen presidencial. Para ello, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari puso en marcha una nueva política social orientada al fortalecimiento de la integración social como requisito para solucionar las demandas de la población marginada y de escasos recursos. Su propósito era eliminar la imagen autoritaria, paterna y antipopular que venían mostrando los presidentes anteriores y más aún Luis Echeverría y José López Portillo.

### *5.3 Marco Normativo del Programa Nacional de Solidaridad.-*

Las acciones que lleva a cabo el Programa tienen su sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, como ordenamiento supremo de la Nación, establece la obligatoriedad del gobierno para proporcionar el bienestar general a la población. El artículo 25 señala : corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento al crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución. De igual forma, también señala que se encargará de planear, coordinar y orientar la actividad económica, así como de proporcionar los mecanismos que faciliten la organización de la sociedad para la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios necesarios.

*En el artículo 26* se señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural del Nación. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

*El artículo 116* establece que tanto la Federación como los estados podrán convenir entre ambos el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Por otra parte, también en materia de ordenamientos legales tenemos a la Ley de Planeación en los siguientes artículos :**Artículo 32.-** La ejecución del Plan y los programas podrá concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares. El Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas. La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.

**Artículo 33.-** El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan y la coordinación que se requiera a efecto de que participen en la planeación nacional.

**Artículo 34.-** El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

- Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes.
- Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción.
- La elaboración de los programas regionales.

-La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su *artículo 22* que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las entidades federativas.

Otro instrumento normativo del programa lo constituye el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), creado por mandato constitucional en 1982. Tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. Se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad, las cuales se dan a través de las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación. Las vertientes son :

**Obligatoria.**- Se refiere principalmente a las acciones de la Administración Pública Federal.

**De coordinación.**- Son las actividades que conjuntamente emprenden la Federación y los estados

**De inducción.**- Son las medidas que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación.

**De concertación.**- Se refiere a las acciones negociadas con los sectores sociales.

En el marco del SNPD fue formulado el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el cual establece como órgano coordinador de acciones entre la Federación y los

estados al Convenio de Desarrollo Social, con el propósito de constituirse en uno de los principales instrumentos de la planeación regional y fortalecer la coordinación entre la Federación y los estados, permitiendo una mayor articulación de la inversión pública para atender el desarrollo estatal. El Convenio de Desarrollo Social (CDS), es el documento jurídico-administrativo, programático y financiero, mediante el cual los diferentes niveles de gobierno establecen las bases para la ejecución de acciones en el ámbito de sus respectivas competencias, se fundamenta en el Pacto Federal establecido por la Constitución. <sup>(6)</sup>

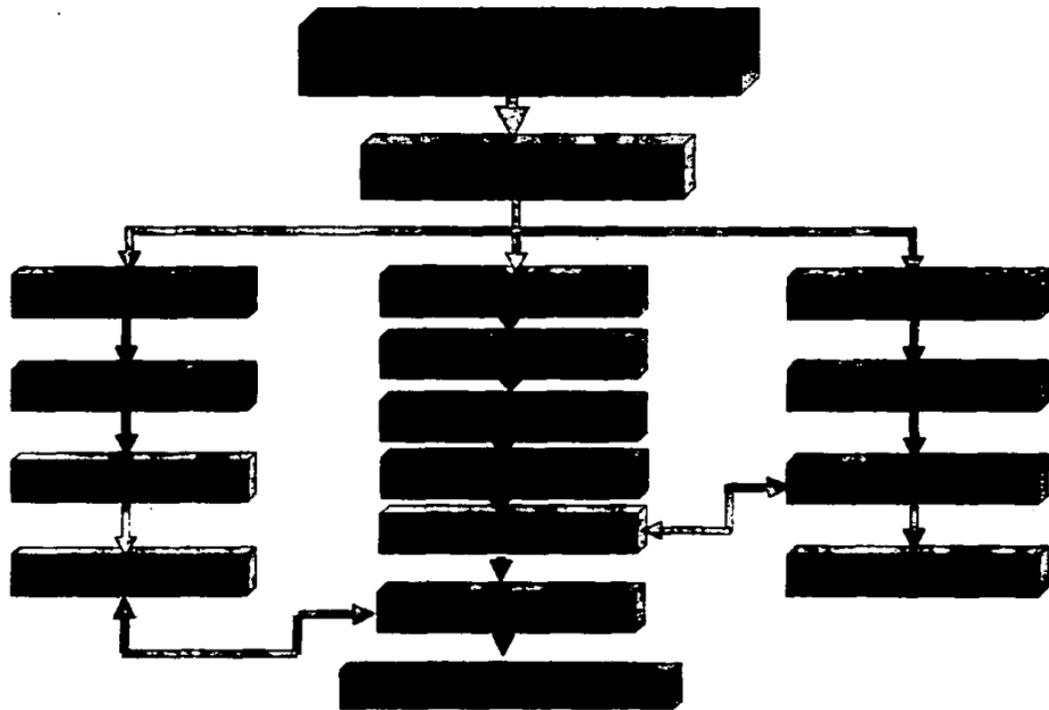
EL Programa Nacional de Solidaridad se encuentra inscrito en el marco del convenio con el propósito de llevar a cabo acciones orientadas al combate de la pobreza extrema. La cláusula trigésima quinta especifica que los programas de Solidaridad y Desarrollo Regional, así como el Programa de Cien Ciudades, serán la modalidad programática básica de las inversiones concertadas en materia del convenio, así como para la asignación concertada de recursos que se destinen a los grupos beneficiarios de PRONASOL.<sup>(7)</sup> Los cuadros que a continuación se presentan, señalan de manera esquemática y sintetizada los lineamientos normativos contemplados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo y el Convenio de Desarrollo Social que dan surgimiento al Programa Nacional de Solidaridad.

---

<sup>(6)</sup> CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL 1993. Introducción.

<sup>(7)</sup> Op. Cit. pp. 15.

**MARCO NORMATIVO DEL  
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**



# QUIENES PARTICIPAN EN EL SNPD

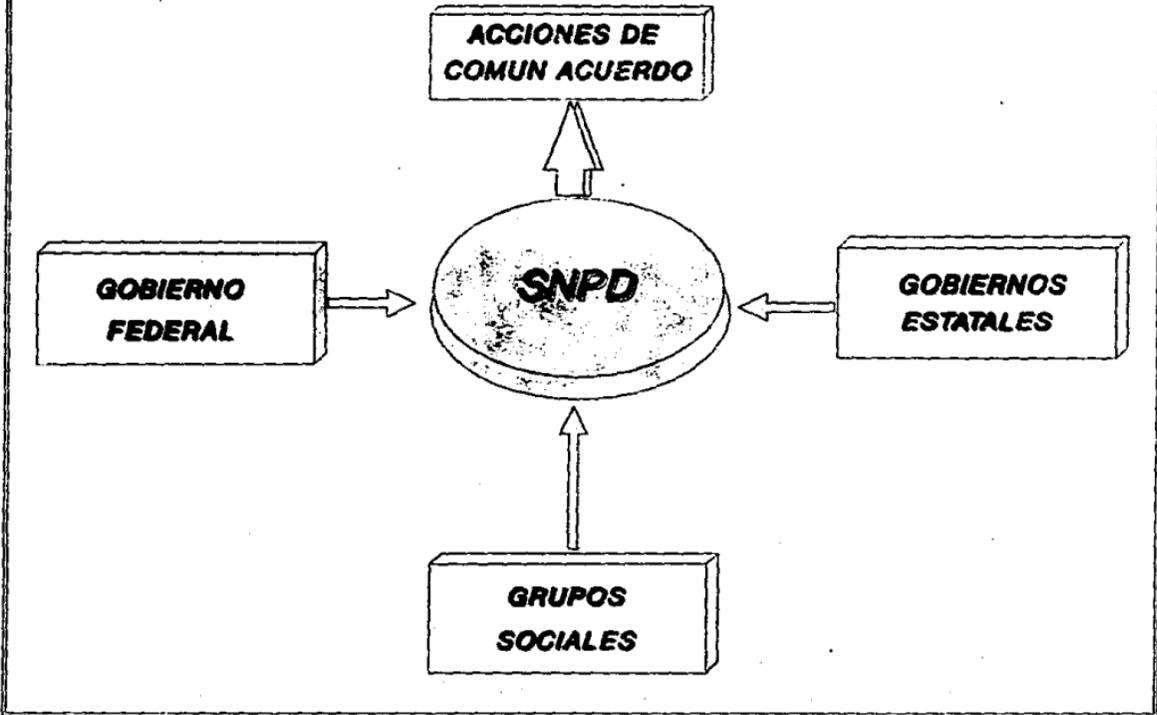
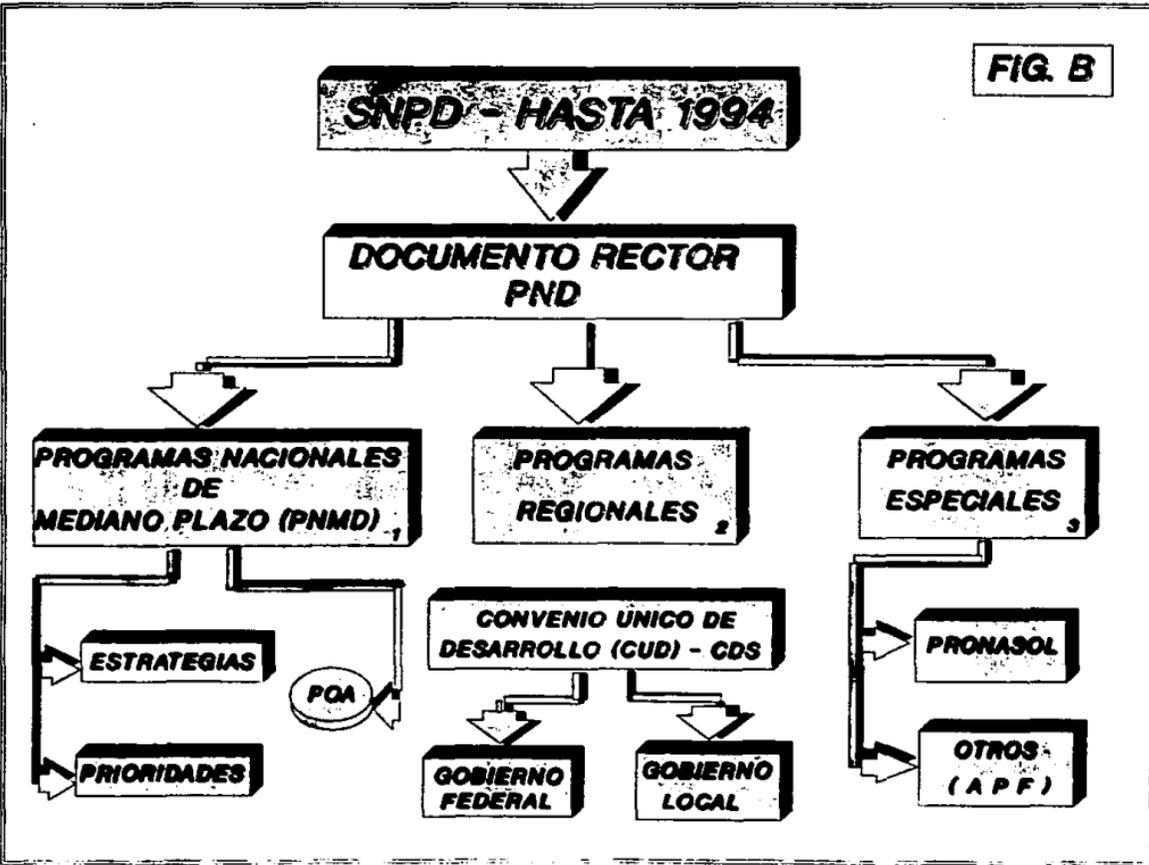


FIG. B



**OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL  
DE DESARROLLO 1989-1994**



*. Empezar con  
preferencia los cambia-  
mos que se requie-  
ren.*

*. Garantizar nuestra  
defensa frente al  
mundo.*

*. Lograr al máximo  
tra aspiraciones  
como sociedad.*



*. Ampliar las bases  
sociales de su acción.*

*. Fortalecer el régi-  
de partidos, como sig-  
no de vocación demo-  
crática y de reno-  
vación de nuestra  
vida política.*

*. Hacer efectiva la  
descentralización de  
acciones.*



*. Crear condiciones  
de un desarrollo ef-  
ectivo que de base  
permanente al em-  
pleo y a la calidad  
de vida.*

*. Impulsar la inver-  
sión privada, la ex-  
pansión de las ex-  
portaciones no pe-  
troleras, la inver-  
sión pública en in-  
fraestructura, y el  
fortalecimiento gra-  
dual del mercado in-  
terno.*

*. Reducir el peso que  
representa la deuda  
externa.*



*. Promover programas  
y organizaciones en  
la sociedad que per-  
mitan encaminar la  
acción del gobierno  
a la satisfacción  
de las demandas  
mayoritarias.*

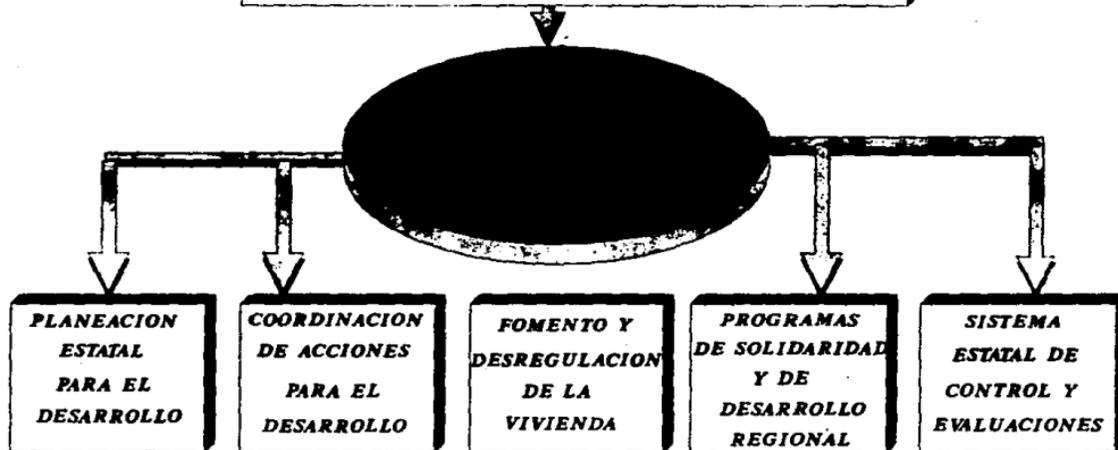
*. Reactivar la eco-  
nomía para elevar  
el bienestar pro-  
ductivo de cada  
familia.*



**CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL (CDS)  
1993**

**OBJETIVO GENERAL**

**FORTALECER LAS BASES Y MECANISMOS DE COORDINACION DE ACCIONES Y APLICACION DE RECURSOS ENTRE LOS EJECUTIVOS FEDERAL Y ESTATAL, ASIMISMO, VINCULAR ENTRE AMBOS LA EJECUCION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LOS PROGRAMAS QUE DEL MISMO SE DERIVEN.**



#### **5.4.- Marco Interinstitucional.-**

El Programa Nacional de Solidaridad entró en vigor el primero de diciembre de 1989 , como parte de la política para el mejoramiento productivo del nivel de vida , siendo ésta uno de los tres Acuerdos Nacionales para la Modernización y el Desarrollo del país. Con el surgimiento del Programa, se crea la Comisión del mismo, la cual tenía encomendada la función de constituirse en el órgano de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública , con objeto de combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de los programas especiales creados para este propósito. Es presidida por el Ejecutivo Federal y la integran los secretarios de : Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y el jefe del Departamento del Distrito Federal. De igual forma, participan en ella los Directores Generales de : Instituto Mexicano del Seguro Social, CONASUPO, Instituto Nacional Indigenista, Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías, Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Forestal. Cuenta con un Consejo Consultivo formado por los representantes de las dependencias y entidades integrantes de la misma ; de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado, así como por especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales vinculados con el objeto y funciones de la comisión.

La modernización de la Administración Pública promovida por Carlos Salinas de Gortari ha traído consigo cambios sustanciales en sus instituciones, entre los más recientes la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la desaparición de la SEDUE y la creación de la

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Así, con el propósito de integrar, coordinar y darle mayor coherencia a las políticas en materia social, y de unificar en una sola dependencia la responsabilidad en este ámbito, se planteó la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la SEDESOL. De esta forma el Gobierno Federal inicia una nueva política de desarrollo social, orientada, a la lucha por eliminar las causas y manifestaciones de la pobreza extrema en México.

Con base en lo anterior, se creó por decreto presidencial el 21 de febrero de 1992, la SEDESOL, cuya función principal es la coordinación general y la ejecución del PRONASOL, así como la promoción del desarrollo regional, ésta forma parte de los gabinetes económico, de desarrollo social y agropecuario, participa, además, en la Comisión intersecretarial Gasto-Financiamiento. Se integra por tres subsecretarías: De Desarrollo Regional, Desarrollo Urbano e Infraestructura, y Vivienda y Bienes Inmuebles. Cuenta con tres Unidades Coordinadoras, cinco Organos Desconcentrados y 31 Delegaciones en las entidades federativas. Dentro de los órganos desconcentrados destacan: la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad y el Instituto Nacional de Solidaridad, los cuales tienen relación directa con la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad. Realiza, entre otras, las siguientes funciones:

- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano, vivienda y ecología.
- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.
- Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos.

- Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas necesarias para promover el interés general de los mismos.
- Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que agrupen campesinos y grupos populares urbanos, con la finalidad de proporcionar asistencia técnica.
- Promover y apoyar mecanismos de funcionamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda y la protección al ambiente.
- Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, el bienestar social y la protección al ambiente , en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.

Como parte del marco institucional del programa se mencionará también a la Secretaría de la Contraloría de la Federación, cuyas funciones según la Ley Orgánica de la Administración Pública son :

- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal.
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

- Realizar auditorías y evaluaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública con objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y vigilar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

### **5.5 Programa Nacional de Solidaridad.-**

#### **5.5.1 Definición.**

Se define al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como el instrumento de la política social del gobierno de la República que pretende impulsar el mejoramiento productivo de los niveles de vida, atendiendo , fundamentalmente a los sectores sociales en situación de extrema pobreza, como son : los campesinos, los indígenas y grupos de colonos que habitan en áreas urbanas populares.

#### **5.5.2 Objetivos.-**

De acuerdo con el Manual Unico de Operación, documento rector , el programa se plantea los siguientes objetivos :

- Atender las necesidades básicas de la población que vive en condiciones de pobreza en el campo y en las ciudades como son : nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo productivo.
- Dar prioridad a los pueblos indígenas por encontrarse en condiciones de extrema pobreza, injusticia, rezago y desventaja. En las zonas indígenas se presentan las carencias más agudas y la más débil presencia institucional. El objetivo es transformar en potencial productivo las causas de su exclusión del desarrollo, respetando su cultura y tradiciones.
- Apoyar a los trabajadores agrícolas migratorios que asientan temporalmente en las regiones agrícolas.

- Apoyar a los habitantes de colonias populares en la obtención de servicios básicos, seguridad en la tenencia y uso del suelo educación y opciones de empleo.

### **5.5.3 Principios.-**

Las acciones a realizar y proyectos del programa se basan en cuatro principios fundamentales. <sup>(8)</sup>

1).-El respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades.- No se imponen soluciones, se atienden y procesan demandas sociales.

2).- Impulso a la participación social.- Promueve la participación de las comunidades desde la definición de los proyectos hasta su seguimiento y evaluación.

3).- La Corresponsabilidad.- Se refiere a que el cumplimiento de las acciones es responsabilidad compartida entre las dependencias e instituciones públicas y las organizaciones sociales participantes.

4).- Transparencia, Honestidad y Eficiencia en el manejo de los recursos.- La transparencia y eficiencia se traducen en la descentralización de la toma de decisiones ; en la reducción y simplificación de los procesos administrativos para otorgar respuestas, ágiles, oportunas y eficientes.

### **5.5.4 Los Comités de Solidaridad.-**

#### **5.5.4.1.- Funciones.-**

El elemento indispensable para el funcionamiento del programa es la participación social, por ello se promueve la constitución de los comités de solidaridad como forma de organización social que oriente las acciones del programa. El comité se

---

<sup>(8)</sup> MANUAL UNICO DE OPERACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, pp. 1.

define como la organización básica sobre la que se funda la operación del programa, participando como corresponsable de la programación, presupuestación, ejecución de la obra, verificación de la aplicación de los recursos y finalmente del aprovechamiento de la obra en beneficio de la población. Por tal motivo, sólo se incorporarán al programa las obras que cuenten con la aceptación de la asamblea de participantes, quienes elegirán en asambleas públicas a los integrantes del comité de solidaridad respectivo

#### **5.5.5.- Vertientes.-**

Debido a que el fenómeno pobreza se manifiesta en todos los ámbitos del territorio nacional y a que ésta se concentra en áreas y grupos poblacionales delimitados, es necesario proporcionar una atención decisiva y sistemática en dichas zonas, estableciendo un margen de prioridades. En este sentido, se propone combatir las causas que la originan, estableciendo tres propósitos fundamentales, que se manifiestan en sus vertientes de acción , las cuales se detallarán enseguida :

**Solidaridad para el Bienestar Social.-** Comprende los siguientes programas :

- 1.- Hospital Digno.- Tiene como propósito rehabilitar las diferentes instituciones con la finalidad de mejorar el servicio a la comunidad.
- 2.- Infraestructura Hospitalaria.- Ampliar la cobertura de los servicios de salud, promoviendo la construcción, rehabilitación y mejoramiento de hospitales, centros de salud y unidades medicas rurales.
- 3.- Solidaridad para una Escuela Digna.- Rehabilitación y mantenimiento de los planteles educativos.
- 4.- Niños en Solidaridad.- Consiste en proporcionar ayuda económica, servicios médicos despensas básicas.

- 5.- Programa Nacional de Apoyo al Servicio Social.- Apoyo a prestadores de servicio social
- 6.- Alimentación y Abasto.- participa en el mercado de básicos de las zonas donde existe desnutrición y no son atendidas por el comercio privado , para distribuir y regular la oferta de alimentos indispensables a las familias de bajos ingresos.
- 7.- Agua Potable y Alcantarillado.- Construcción, extensión y reparación de los sistemas correspondientes a zonas rurales y urbanas.
- 8.- Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas.- establece un nuevo esquema de financiamiento con recursos de los gobiernos Federal , Estatal y Municipal, créditos de la Banca de Desarrollo y aportaciones de trabajo de las comunidades.
- 9.- Infraestructura Deportiva.- Construcción de canchas, unidades y módulos, a fin de fomentar las prácticas deportivas.
- 10.-Electrificación Rural y Urbana.- Dotar del servicio de electrificación en ambas poblaciones.
- 11.- Urbanización.- Apoyar obras de pavimentación y empedrado de calles, construcción de guarniciones, banquetas, instalación de alumbrado público, rehabilitación de plazas y de espacios públicos de recreación.
- 12.- Vivienda Digna.- Realización de acciones de mejoramiento , el fomento a los sistemas de autoconstrucción y estímulos financieros a colonos y campesinos.
- 13.- Tenencia de la Tierra.- Agiliza los trámites para legalizar la tenencia de la tierra.
- 14.- Infraestructura Carretera.- Construcción, rehabilitación y conservación de carreteras y caminos rurales.
- 15.- Mujeres en Solidaridad.- Fomenta la participación en grupos de mujeres en los proyectos productivos y de bienestar.
- 16.- Ecología Productiva.- Orientado al mejoramiento ambiental de los pequeños y medianos centros de población para el aprovechamiento productivo de materiales reciclables.

17.- Apoyo Productivo.- Apoyo a las organizaciones con potencial productivo, mediante fondos revolventes, crédito a la palabra. etc., que contribuyan al bienestar familiar, comunitario y regional.

18.-Programas para Comunidades Indígenas.- En coordinación con el Instituto Nacional Indigenista (INI) se realizan acciones en cuatro áreas fundamentales : desarrollo económico, bienestar social, procuración de justicia y fomento al patrimonio cultural.

19.- Jornaleros Agrícolas.- Tiene como finalidad estimular una amplia concertación interinstitucional y social, para mejorar las condiciones de vida de estos trabajadores del campo y aumentar su productividad.

***Solidaridad para la Producción.-*** Se integra por los siguientes programas.-

1.- Fondos de Solidaridad para la Producción.- Apoyo a la población rural sin recursos, proporcionándoles recursos sin cobrar intereses mediante "crédito a la palabra " que les permita satisfacer sus necesidades de autoconsumo y los incorpore al desarrollo productivo del país.

2.- Fondo Nacional para Empresas en Solidaridad.- Impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas, mediante apoyos a las empresas agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas y otras similares.

3.- Fomento de las Areas de Riego.- Tiene como objeto incorporar tierras temporales al riego.

4.- Fomento de las Areas del Temporal.- Se realizan trabajos de desmonte, desempedrado y nivelación de tierras.

5.- Infraestructura Pecuaria.- Promueve la creación de estanques y centros acuícolas.

**Solidaridad para el Desarrollo Regional.-** Comprende los siguientes programas :

- 1.- Fondos Municipales de Solidaridad.- Transferir recursos adicionales a los municipios más pobres del país y fortalecer su capacidad financiera y de gestión.
- 2.- Programas para el Desarrollo Regional.- Comprenden más de dos estados y tienen como finalidad elevar el nivel de bienestar, así como el apoyo a los recursos y capacidades productivas de los campesinos, indígenas y habitantes de colonias populares. Actualmente, existen 16 programas de este tipo . Ellos son : Nueva Laguna, Istmo de Tehuantepec, Costa de Oaxaca, Oriente de Michoacán, Tierra Caliente de Guerrero, Sur del Estado de México, Centro y Carboníferas de Coahuila, Costa de Michoacán, Meseta Purepecha, Sierra Norte de Puebla, Costa de Chiapas, Huasteca Potosina, Zona Henequenera de Yucatán, Tierra Caliente de Michoacán, la Chontalpa y de los Ríos en Tabasco. En total , el número de municipios atendidos por estos programas asciende a 395.<sup>(9)</sup>

En el siguiente cuadro se explicarán de forma esquemática y detallada los principios y las vertientes comprendidas en el Manual Unico de Operación que comprende el Programa Nacional de Solidaridad. Posteriormente, se presentará un esquema conceptual del mismo.

---

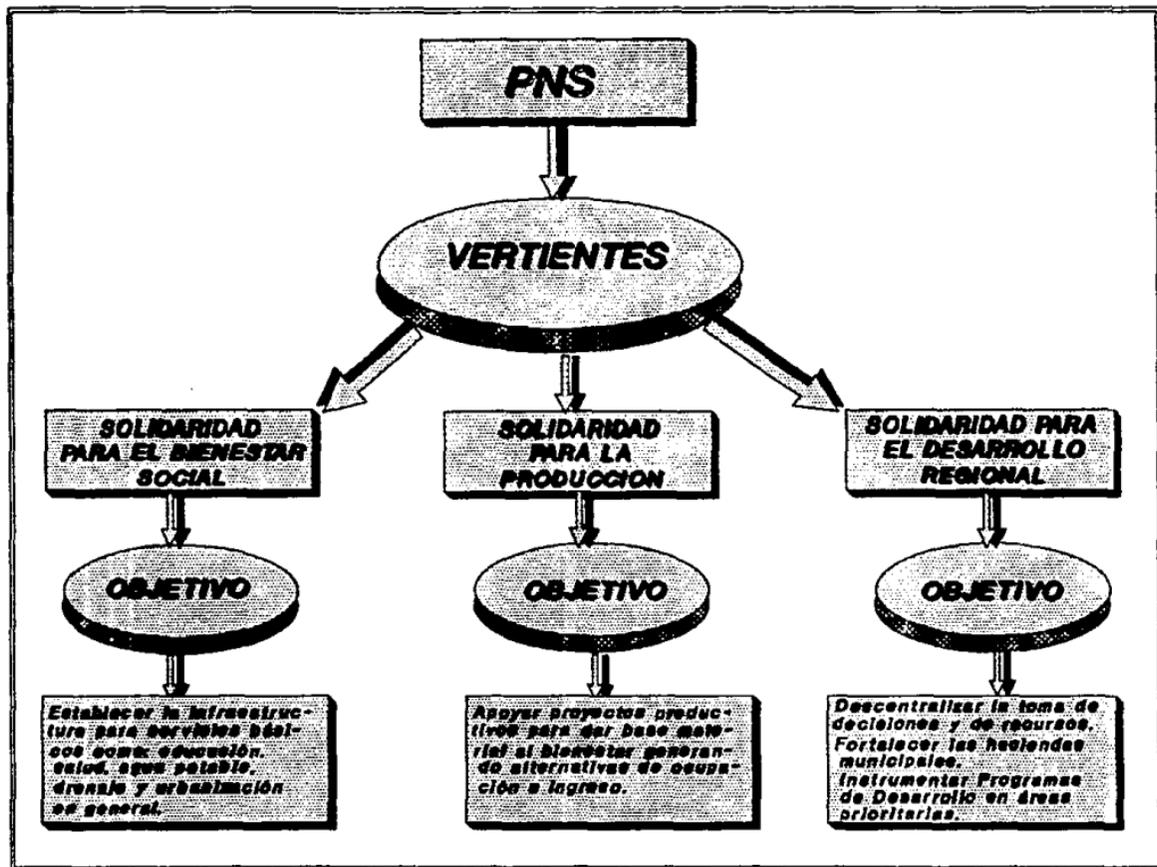
<sup>(9)</sup> CUENTA PUBLICA DE LA HACIENDA FEDERAL 1992. SHCP.

**PNS**



**PRINCIPIOS**

- *El respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades.*
- *El impulso a la participación social.*
- *La corresponsabilidad.*
- *Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.*



### **5.5.6.- *Financiamiento del Programa.-***

Los recursos del PRONASOL provienen de diversas fuentes, entre las que se encuentran las aportaciones directas de los beneficiarios en forma de trabajo, materiales e infraestructura disponible; aportaciones federales que son el componente principal ; aportaciones estatales y municipales y créditos bancarios.

El Manual Unico de Operación señala que los recursos federales para el financiamiento del programa serán transmitidos a través del Ramo XXVI.- Solidaridad y Desarrollo Regional.

#### **5.5.6.1.- *Lineamientos Generales.-***

En la instrumentación del programa se definen tres mecanismos o modalidades de programación-presupuestación.:

**1).- De Coordinación.-** Se establecen líneas de coordinación entre los tres niveles de gobierno, afín de continuar con el proceso de descentralización de funciones y fortalecer a los gobiernos estatales y municipales en su papel de rectores del desarrollo.

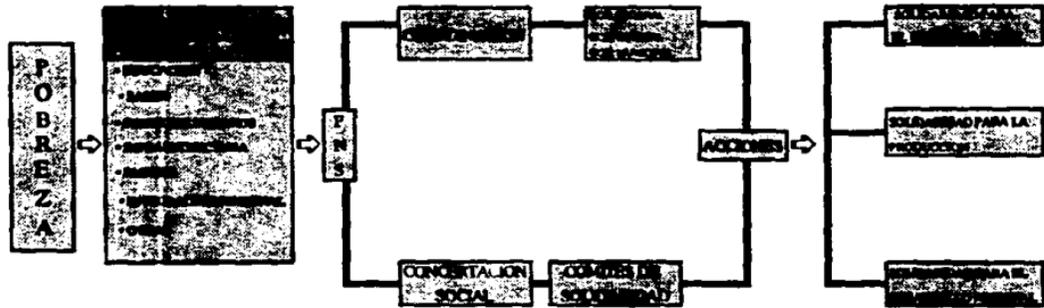
**2).-De Concertación.-** Se incorpora al sector social en la definición y ejecución de acciones que atiendan sus propuestas y necesidades.

**3).- De Coordinación Especial.-** Las dependencias del Gobierno Federal acuerdan con los gobiernos estatales la ejecución de proyectos prioritarios para el desarrollo regional, a través de la transferencia de recursos de los ramos sectoriales al Ramo XXVI.

El Convenio de Desarrollo Social será el marco en que se inscriba el Programa Operativo Anual Concertado del PRONASOL. Para acciones de coordinación se

# PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

## ESQUEMA CONCEPTUAL



tomarán en cuenta las distintas condiciones financieras y económicas de las entidades federativas, se incorporarán formas diferenciales de financiamiento a estados y poblaciones con menor capacidad financiera. En las acciones de concertación, las formas de financiamiento serán definidas de acuerdo a los términos en que se concerten con los grupos sociales y según sean sus condiciones socioeconómicas. Por su parte, la estructura financiera de los proyectos de Coordinación Especial se define en forma conjunta entre la Dependencia Federal y el Gobierno del estado. Es importante mencionar que en el programa sólo se incluirá el gasto de inversión e indirectos. Los proyectos que se integren a él deberán significar un beneficio directo a indígenas, campesinos y habitantes de colonias populares. Asimismo, éstos deberán priorizarse conforme a rehabilitación, obra complementaria, ampliación y obra nueva.

#### ***5.5.6.2.- Programación.-***

Siguiendo el Manual Único de Operación, al concluir los municipios su proceso anual de programación y presupuestación de obras, el COPLADE integra la propuesta del estado, en la cual se definen los programas y obras prioritarias, así como los posibles mecanismos de financiamiento. Cabe señalar, que la propuesta del programa INCLUIRA EXCLUSIVAMENTE la ejecución de proyectos y acciones que coadyuven a abatir los rezagos sociales en áreas rurales y urbanas marginadas.

#### ***Líneas Programáticas.-***

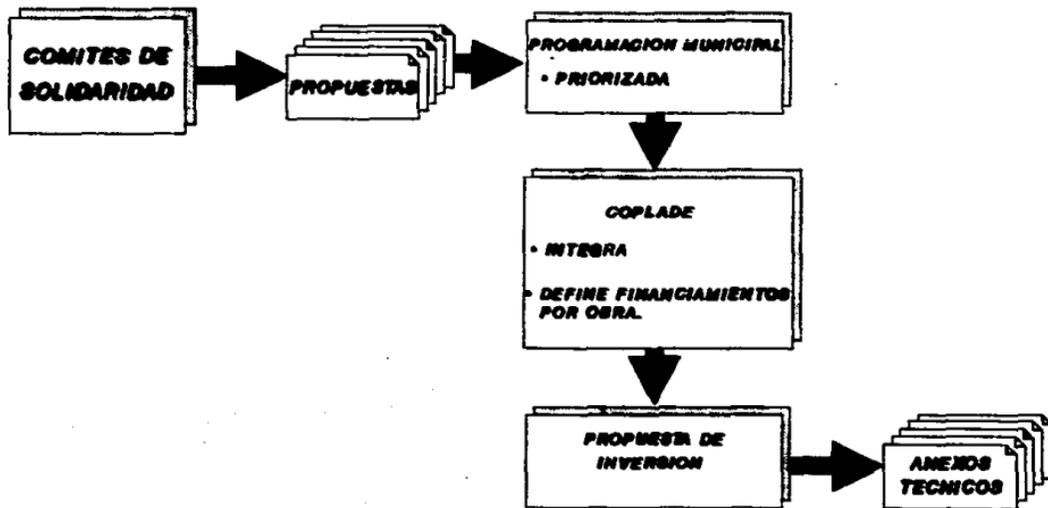
Dependiendo del nivel de ingresos de los estados y de su población, la estructura financiera se compone de :

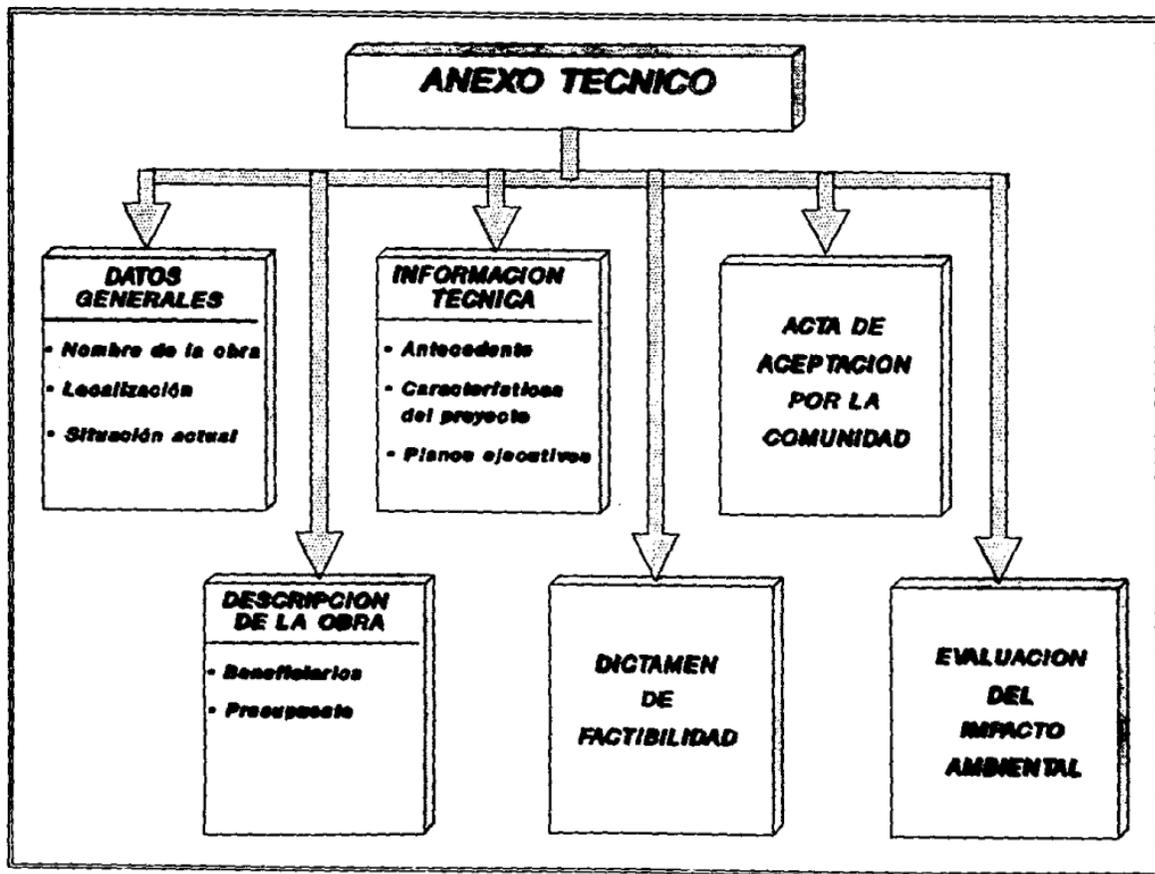
**\_ Programas sin Participación Crediticia.-** Los cuales serán financiados por medio de recursos fiscales de inversión ( federales, estatales y municipales) y la aportación acordada por el comité de solidaridad, que puede realizarse también con mano de obra y materiales de la región.

**- Programas con Participación Crediticia.-** En ella se combinarán recursos fiscales de inversión, los de los participantes y los crediticios. En el caso de proyectos productivos, los participantes aportarán cuando menos un 5% de la inversión requerida, considerando que son ellos los que cubrirán el crédito.

Con objeto de explicar en forma detallada el financiamiento del programa, se presentará en los siguientes cuadros el proceso de Programación -Presupuestación, quienes participan en la ministración de los recursos y el esquema de operación del mismo.

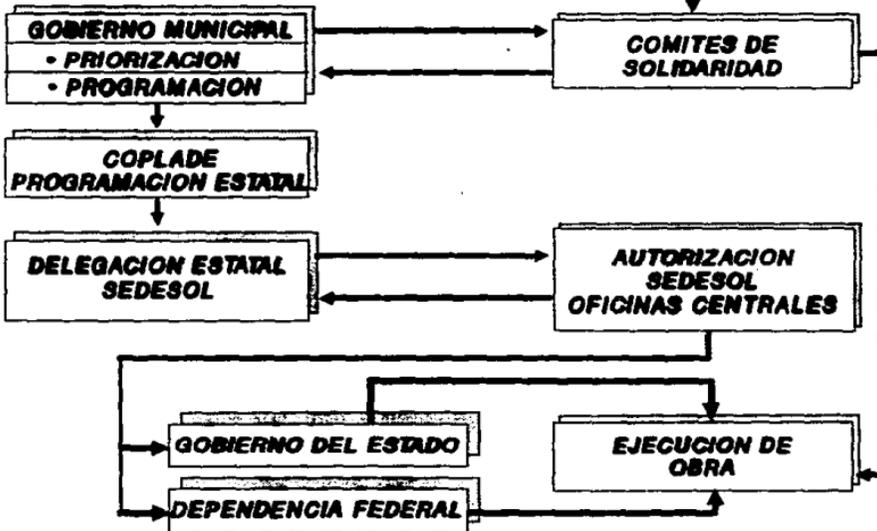
# ETAPA DE PROGRAMACION



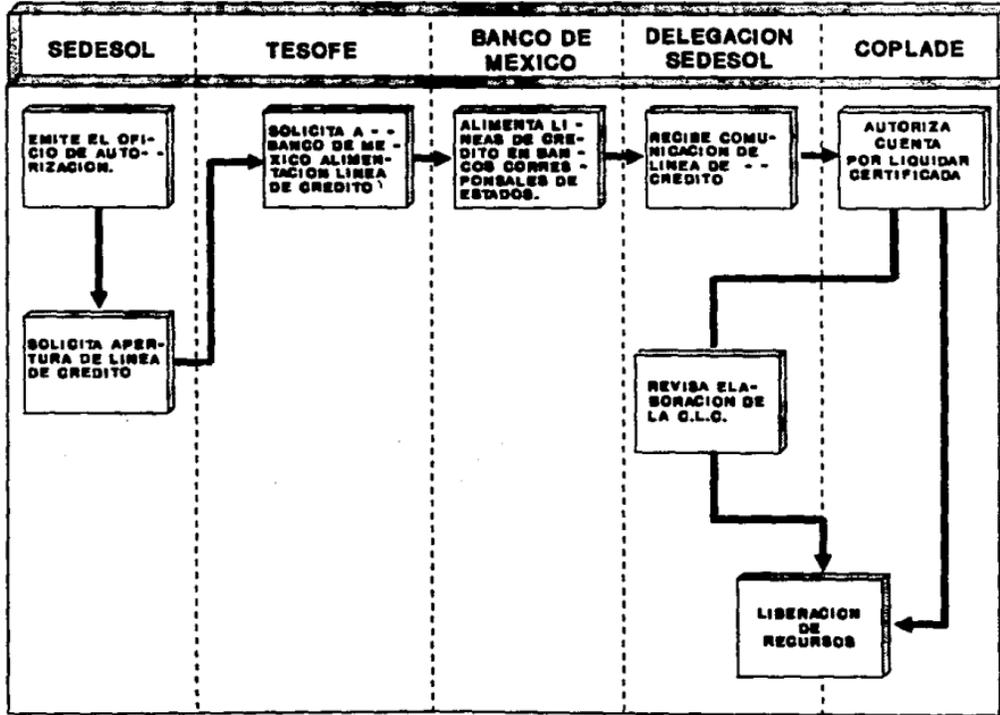


# INSTANCIA BASICA DE PROGRAMACION

**GRUPOS SOCIALES: DEMANDAS**



# MINISTRACION DE RECURSOS



**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
ESQUEMA DE OPERACION**



El COPALAM sigue la propuesta en la cual se cubren los proyectos, obras y materiales de construcción y la venta a la Delegación de SERESOL.

SERESOL, a través de sus oficinas, realiza el programa de inversión, la compra, el alquiler y en su caso el arrendamiento de inmuebles.

La Delegación de SERESOL, prepara y elabora los contratos de arrendamiento, compraventa, construcción, etc., de acuerdo a las especificaciones técnicas establecidas mediante los planes de inversión aprobados por la Dependencia Estatal correspondiente.

**OTROS RELACIONADOS**

La Delegación de SERESOL, coordina el programa y el apoyo de actividades para cumplir el objeto de aprobación de los recursos.

**INSTRUMENTOS DE INVERSION**

Se otorga el avalúo de compra SERESOL, el cual está en los expedientes de compra de SERESOL - Secretaría de obra y proyectos.

**ASIGNACION LIBRE DE CREDITO**

SERESOL, a través de TESORO, le otorga el título de crédito.

**RECAUDACION DE FONDOS**

El Comisario General del COPALAM y el Delegado de SERESOL, mediante el mecanismo de TESORO, efectúan la recaudación de la cuota de crédito.

**RECAUDACION DE INVERSIONES**

La Comisión General del Crédito, a través de la Secretaría de Obra y Proyectos de la Secretaría de SERESOL, otorga el avalúo de crédito.

La cantidad de dinero en efectivo

- Por compra.
- Por subcontrato del material a Crédito del Estado.
- Dinero por parte de los beneficiarios.

TESORO, COPALAM, la COORDINACION GENERAL DE SOLIDARIDAD Y la DELEGACION DE SERESOL, son responsables de la custodia de los expedientes de aprobación de PMA.

Los Créditos de Subsidio según la cantidad de su clase liquidados como Crédito Social.

Cuando la obra se paraliza, se otorga el Crédito Social, la Comisión General del COPALAM y la Delegación de SERESOL, mediante un programa de control y verificación.

El COPALAM debe prestar la colaboración a las Delegaciones de SERESOL, en apoyo del proceso de inversión.

Los Debitos de SERESOL, a través de TESORO, se otorgan según el avalúo de crédito.

La entidad ejecuta mediante el COPALAM, a la Dependencia Federal correspondiente, a Comisión Social y a la Delegación de SERESOL, la custodia de los planes de inversión de Crédito de Subsidio.

INSTITUCIONES	
SERESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
TESORO	Treasury General de la Subsecretaría.
COMISARIO	Secretaría de la Coordinación General de la Subsecretaría.
PMA	Programa Nacional de Subsidio.
COPALAM	Comisión de Planeación para el Desarrollo Social.
C.L.C.	Comité por Legados Civiles.

### **5.5.7 Evaluación del Programa.-**

#### **5.5.7.1 Elementos a Considerar.-**

Al evaluar el Programa Nacional de Solidaridad ( PNS) debemos tomar en consideración dos aspectos importantes : el contexto de política social de la actual administración y la evolución del PNS en el marco del Convenio de Desarrollo Social. Actualmente el desarrollo del país se caracteriza por un esquema neoliberal, en donde el Estado se repliega para liberar las fuerzas del mercado y dejar que la actividad económica se desarrolle en base a la inversión privada. En este sentido, la política social del Presidente Carlos Salinas de Gortari adquiere características muy particulares :

. Por primera vez en muchos años no se considera la distribución del ingreso como un objetivo de política social.

. La generación de empleos tampoco es considerada como parte de la estrategia de desarrollo impulsada por el Estado.

. El bienestar social se orienta a la atención de las necesidades básicas de la población en condiciones de pobreza extrema a través de un programa de desarrollo social (PNS).

. En el marco del nuevo modelo de desarrollo, la participación social se convierte en un instrumento fundamental en la ejecución de los programas de gasto social, con su incorporación proceso de planeación del desarrollo se pretende romper viejos esquemas en las relaciones gobierno-sociedad.

. Se pretende que la corresponsabilidad y el impulso a la producción, sustituyan a las políticas paternalistas que caracterizaron al Estado benefactor.

.Además que los recursos presupuestales destinados a proyectos de bienestar social, tengan un efecto multiplicador en la actividad económica de la comunidad. Ahora

los proyectos deben ser rentables en términos de los beneficios generados y de la aplicación de los recursos.

. Por su forma de operar, el PNS adquiere un carácter político en el sentido de que propicia una sociedad más participativa en el proceso de atención de sus carencias. Asimismo, por la asignación de los recursos pretende atenuar los efectos sociales producidos por los períodos de ajuste económico.

La política social del régimen salinista ha intentado responder a los planteamientos que la sociedad formula, los cuales son consecuencia de los resultados generados por la instrumentación de las políticas de ajuste y estabilización económica. En un escenario internacional en donde los países altamente industrializados establecen nuevas dinámicas de desarrollo, impulsando las economías de mercado y obligando a que el gobierno se reduzca a su mínima expresión, la sociedad civil debe fortalecer su presencia ante los intereses del capital. Su presencia debe buscar el equilibrio entre los intereses del sector privado de la economía y los intereses colectivos, buscando que la riqueza generada por la sociedad llegue a todos los niveles de la población.

En México, como en la mayoría de los países latinoamericanos, las políticas de ajuste y estabilización respondieron a los intereses de las grandes empresas transnacionales y del Fondo Monetario Internacional. Así, la política social se diseñó en teoría para atender los efectos de las políticas económicas instrumentadas y evitar irrupciones violentas en el orden institucional, situación que en la actualidad está siendo seriamente cuestionada debido a los acontecimientos sucedidos en Chiapas. Un régimen democrático está obligado a proporcionar y satisfacer las necesidades más elementales de la población. Asimismo, debe instrumentar políticas nacionalistas que permitan impulsar mayores niveles de desarrollo.

El segundo elemento a considerar en la evaluación se refiere a la mecánica de operación, ya que el programa se inserta en el marco del Convenio de Desarrollo Social (CDS). Para comprender con mayor exactitud la vinculación entre ambos es necesario conocer los antecedentes y evolución de dicho convenio, lo cual permitirá tener una visión general de los programas de inversión implementados anteriormente y la importancia del mismo en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. La creación del Convenio Unico de Coordinación (CUC) en 1976, permitió establecer el canal para coordinar acciones entre los gobiernos federal y estatales y transferir recursos federales destinados a impulsar el desarrollo de cada entidad federativa convirtiéndose en un instrumento decisivo en la política social, al involucrar en forma directa a los gobiernos locales en la promoción del desarrollo social y económico.

Los CUC tenían tres tipos de programas : estatales de inversión, sectoriales concertados y de desarrollo estatal. En 1980 fueron incorporados a su estructura el PIDER, los programas de zonas deprimidas y grupos marginados, de desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres, y de fortalecimiento municipal, entre otros. Hacia finales de 1982, la economía nacional se vió inmersa en una etapa de crisis que evidenciaba la necesidad de replantear el esquema de desarrollo. Las reformas y adecuaciones a los marcos jurídicos y normativos realizadas en 1983 permitieron constituir el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Asimismo, se formuló y entró en ejecución el Plan Nacional de Desarrollo 1983- 1988, que definió una estrategia general sustentada en dos lineamientos fundamentales : Reordenación Económica y Cambio Estructural.

En el Plan se hizo explícita una política de Descentralización de la vida nacional y desarrollo regional orientada a promover el desarrollo integral estatal, el

fortalecimiento del federalismo, la redistribución de competencias constitucionales entre la Federación, estados y municipios, constituyéndose en aspectos medulares de la política de gobierno. Para continuar con los propósitos de esta política se inició a través del CUC la transferencia de entidades paraestatales a los estados, se establecieron los lineamientos básicos de análisis de las propuestas de inversión estatal, se transformó el CUC en Convenio Unico de Desarrollo (CUD). Dicha transformación trajo consigo la creación de los sistemas estatales de planeación democrática que permitieron la formulación y ejecución de planes de desarrollo estatal, con lo cual se pretendía alcanzar una vinculación más estrecha entre los objetivos nacionales y las prioridades estatales con una participación directa de los estados y los municipios en la definición de sus prioridades.

De igual forma, se definieron y pusieron en marcha programas especiales para las regiones que fueron consideradas estratégicas en el desarrollo del país. Este sistema de planeación regional propició, en su momento, que las propias entidades federativas promocionaran y administraran su política de desarrollo, con un enfoque más amplio y congruente con la estrategia nacional. Lo anterior, representó un cambio en el proceso de descentralización de recursos y decisiones tendentes a lograr un desarrollo más equilibrado. Con la reforma al artículo 115 Constitucional se dotó al municipio de mayor capacidad para conducir su desarrollo. Adicionalmente, se establecieron como parte del CUD los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) y los subcomités regionales o municipales de los COPLADE.

No obstante que el proceso de descentralización avanzó sustancialmente en los ochenta, el efecto combinado de la crisis y la reproducción de esquemas centralistas a nivel estatal, determinó que la inversión pública no satisficiera necesidades

sociales, afectando de manera significativa el nivel de bienestar de amplios sectores de la población. La carga que representó el servicio de la deuda pública restó recursos al gasto social ; tan sólo en 1988 de cada peso del Presupuesto de Egresos de la Federación se canalizaron 46 centavos al pago de la deuda del Gobierno Federal. De 1983 a 1988 el gasto social se incrementa a una tasa media anual de sólo 0.07% , representando en promedio el 6.5% del Producto Interno Bruto y el 30.8% del Gasto Programable del Sector Público. <sup>(10)</sup>

Al inicio de la década de los años noventa, del total de las viviendas existentes cerca del 50% carecía de drenaje, el 29% no contaba con agua potable y el 25% no disponía del servicio de energía eléctrica. Por otra parte, en materia educativa sólo se atendía el 59% de la demanda. El 17% de la población era analfabeta y de cada 100 niños que ingresaron a la primaria la mitad concluía su instrucción. Asimismo, se observaban serios rezagos en la cobertura de los servicios de salud, ya que el 56% de la población no tenía acceso a estos servicios. <sup>(11)</sup> La ausencia de participación social en los procesos de planeación y programación en la esfera del desarrollo regional, propició que las instancias locales responsables de asignar recursos para los proyectos de desarrollo ,desvincularan en la toma decisiones las demandas sociales. Ante esta problemática, en 1989 se incorporaron al convenio tres acuerdos nacionales : Ampliación de la Vida Democrática, Recuperación Económica y Estabilidad y Mejoramiento Productivo del Bienestar Social. Asimismo, se apoyó la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad y su incorporación como modalidad de inversión al CUD.

En 1992, el CUD cambia de denominación a Convenio de Desarrollo Social (CDS), se agregó la coordinación de acciones para el desarrollo social, comprendiendo los

---

<sup>(10)</sup> Fuente : CUARTO INFORME DE GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI.

<sup>(11)</sup> Fuente : MEXICO SOCIAL 1988- 1989. BANAMEX, pp. 207.

siguientes aspectos : promoción del desarrollo social, ordenación territorial de centros de población, tenencia de la tierra y reservas territoriales , y ordenamiento ecológico. Por otra parte, en el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se define la política de desarrollo regional y urbano con un nuevo enfoque integral del proceso de desarrollo económico y social. Con esto, los esquemas de planeación regional y descentralización de decisiones, incorporaron un factor anteriormente omitido , la participación social.

El Programa Nacional de Solidaridad principal instrumento de política social , retomó las experiencias de la planeación regional y de los programas sociales que le antecedieron, complementándolas con la organización de las comunidades y su activa participación en la definición y ejecución de los proyectos. A través de los comités de solidaridad, se organiza y moviliza la comunidad ; en ellos se decide cómo, cuándo y dónde hacer la obra pública, se determinan compromisos y responsables de su ejecución, vigilando que su cumplimiento corresponda a los acuerdos comunitarios. A medida que el programa evoluciona, se han puesto en marcha programas específicos que atienden algún rubro o sector particular, atendiendo a las demandas de algunos grupos sociales marginados; se ha constituido en una nueva forma de cambio en la relación entre el gobierno y la comunidad, modificando los métodos tradicionalmente utilizados por la planeación.

Si bien es difícil establecer criterios específicos que definan el desarrollo regional ante lo diverso y heterogéneo de las relaciones del país, éste podría visualizarse como una situación de equilibrio en la que considerando los recursos naturales, vocación productiva, aspectos culturales y étnicos inherentes a cada región, se alcance el pleno aprovechamiento de sus potencialidades y su manifestación en

mejores niveles de vida y bienestar para sus habitantes. Las estrategias instrumentadas hasta principios de la década de los ochenta constituyeron esfuerzos aislados, que si bien impulsaron el desarrollo de actividades o áreas específicas, carecieron de un enfoque social integral que incorporara previsiones respecto a los impactos colaterales que generarían y su correspondencia con los objetivos nacionales. Se atendieron a aspectos aislados del desarrollo regional, generando en algunos casos el agravamiento de los desequilibrios existentes así como el surgimiento de otros.

La política de descentralización y desarrollo regional del periodo 1983-1988 enfrentó diversos factores que limitaron su efectividad a pesar de contar con instrumentos de planeación que favorecían la descentralización, persistieron prácticas centralistas que obstaculizaron su desempeño, anulando la participación social. Actualmente, la política social se ha centrado fundamentalmente en el PRONASOL, el cual se encuentra inscrito en el marco del Convenio de Desarrollo Social, por tanto, su esquema de operación se rige por los lineamientos del mismo. En el CDS se establecen las formas de financiamientos del programa :

- Aportaciones Federales.
- Aportaciones Estatales.
- De los beneficiarios.
- Créditos de la banca de fomento.
- Transferencia de otros sectores de la Administración Pública.

El Convenio de Desarrollo Social es el instrumento a través del cual el Gobierno Federal coordina el desarrollo social y económico de las entidades federativas, mediante la concertación de compromisos y acciones entre los tres niveles de gobierno.

### 5.5.7.2.- Consideraciones Generales.-

En 1983, la inversión a través del CDS denominado anteriormente CUD ascendió 99, 377.1 millones de nuevos pesos, para 1988 el monto ascendió a 827, 621.7 millones de nuevos pesos,<sup>(12)</sup> lo que significó que durante el período se registrara una tasa media anual de crecimiento del 52.8%. Aparentemente dicho monto es significativo, pues indica que en promedio la inversión registró un incremento anual de poco más del 50%. Sin embargo, al considerar el efecto inflacionario, dicho monto registra una tasa negativa del 16.6%. Lo anterior, quiere decir que en términos reales los recursos del CUD en 1983 ascendieron a 25, 738.7 millones de nuevos pesos, mientras que en 1988 totalizaron 10356.1 millones de nuevos pesos. Durante este período el PIB registró una tasa media anual de 1.1%, mientras que el gasto en desarrollo social registró una tasa negativa del 0.7%. El gasto social representó en promedio el 6.5%. Cabe señalar que el servicio de la deuda representaba en 1983 el 33.4% del gasto del sector público<sup>(13)</sup>, respecto al PIB esta proporción era del 13.5%.

En 1983 se canalizaban más recursos al servicio de la deuda que al desarrollo social. En 1988, año en que concluye la administración de MMH, los recursos destinados al servicio de la deuda impidieron que se canalizarán más recursos al desarrollo social. Esta situación se explica porque el gasto público en desarrollo social registra una tasa negativa de 0.7% y porque los recursos del CUD lo hacen en 16.6%. debido a que las presiones originadas por el servicio de la deuda impidieron que se canalizaran más recursos al desarrollo social. Esta política de atender fundamentalmente el servicio de la deuda ocasionó que se descuidara la inversión y el desarrollo social. Así, durante el período 1982-1988 los índices de bienestar

<sup>(12)</sup> CUARTO INFORME DE GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI .

<sup>(13)</sup> Op. Cit.

diminuyeron de manera significativa empeorando las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

Al inicio de la administración Carlos Salinas de Gortari, la situación económica y el grave deterioro social obligaron al Estado Mexicano a replantear los esquemas de desarrollo, siendo la estrategia fundamental la modernización en todos los ámbitos de la vida nacional. Según cifras de la Cuenta Pública, los recursos del CDS ascendieron a N\$ 15. 241.3 millones, mientras que para 1993 se prevé asciendan a N\$ 31, 672.7 millones, lo que significa un crecimiento anual de 15.8 %.

Si bien es cierto que la actual administración ha destinado una mayor cantidad de recursos al convenio, también lo es que dichos recursos apenas alcanzan a recuperar la tasa negativa registrada durante la administración de MMH, pues mientras que entre 1983 y 1988 se registró una tasa media anual negativa del 16.6% (Anexo 3), en 1993 se presenta una tasa positiva cercana al 16.0%. Las cifras anteriores permiten inferir que los recursos destinados al PRONASOL, sólo permiten recuperar en parte algunos indicadores de bienestar como , agua potable, alcantarillado, dotación del servicio de energía eléctrica, de salud, etc. En 1989, los recursos del PRONASOL ascendieron a 1640.0 millones de nuevos pesos ( según datos de la Cuenta Pública Federal ) y se estima que para 1993 totalicen N\$ 7747.4 millones. Durante el periodo la tasa media anual de crecimiento es de 47.4%, sin embargo, considerando la inflación dicho indicador es de 24.2 %. Respecto a otros indicadores, el programa ha mostrado el siguiente comportamiento :

-Según cifras de la Cuenta Pública Federal y del Cuarto Informe de Gobierno, en el mismo período, el PNS mejoró su posición respecto al PIB, mientras que en 1989 representaba el 0.3% ; en 1993 fue de 0.7%, lo que significó un incremento de 133.3%.

- En 1989 los recursos del PNS representaban el 0.7% del Presupuesto de Egresos de la Federación ; en 1993 esta proporción fue del 2.8%. <sup>(14)</sup>

- Respecto al gasto social el Programa registró importantes avances, en 1989 la proporción PNS/Gasto Social fue del 5.2% y en 1993 el 7.3%, lo que significó un incremento del 40.4%.

En 1989, el presupuesto ejercido a través del programa ascendió a 612.2 millones de dólares. En 1993 el presupuesto del programa ascendió aproximadamente a 2, 431.7 millones de dólares.<sup>(15)</sup> Lo anterior significa que en 5 años de operación se han canalizado alrededor de 8,140.9 millones de dólares considerando solamente la aportación federal. Al considerar la inversión que adicionalmente y en forma coordinada y concertada han canalizado los gobiernos estatales y los beneficiarios, se tiene que en 5 años se han aplicado a través del Programa 12,110.3 millones de dólares.

- En 1989 el Gasto Social representaba el 6.2% del PIB y en 1993 el 9.2%. En ese mismo año, dicho gasto concentraba el 32.0% del Gasto Programable del Sector Público Federal ; en 1993 se destinará el 54%. <sup>(16)</sup> - En 1989 por cada peso que se destinaba al servicio de la deuda, correspondían 30 centavos para gasto social; en 1993 por cada peso correspondieron 3.2 pesos para gasto social. <sup>(17)</sup>

Ante la gravedad del rezago social, la actual administración ha destinado mayores recursos al gasto social; sin embargo, los esfuerzos realizados no son suficientes para atenuar de manera significativa los índices de pobreza en el país. La

---

(14) Fuente : CUENTE PUBLICA FEDERAL Y CUARTO INFORME DE GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI.

(15) Op. Cit.

(16) Op. Cit.

(17) Op. Cit.

distribución del ingreso, la generación de empleos y el poder adquisitivo de la población son aspectos que se han dejado de lado en aras del abatimiento de la inflación y de mantener un superávit en las finanzas públicas. Como resultado de las políticas anteriores, el Estado Mexicano enfrenta, según René Villareal un déficit social que vulnera y cuestiona el orden institucional y la legitimidad del sistema.

Por otra parte, el que los recursos destinados al gasto social se hayan incrementado en los últimos años, obedece principalmente a que el Estado ha obtenido ingresos extraordinarios por la venta de empresas paraestatales y de las instituciones nacionales de crédito. Asimismo, con el proceso de renegociación de la deuda se liberaron algunos recursos que se han sumado al gasto social. Los resultados del programa en materia de bienestar social se han visto neutralizados por la política económica para reducir la inflación a un dígito, situación que ha generado altos niveles de desempleo y la pérdida del poder adquisitivo del salario. Así, por un lado se enfrenta la pobreza extrema a través de un programa que crea expectativas entre la población, y por otra, el aumento del desempleo es tal que no es posible observar ningún logro en cuanto a la elevación del bienestar social.

#### **5.6.- Resultados.-**

A continuación se presentará una serie de indicadores en cuanto a la distribución de recursos del programa destinados a las entidades federativas a través del Convenio de Desarrollo Social que permitirán verificar si efectivamente dichos recursos han sido destinados a los estados considerados con mayores índices de marginación como son : Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Guerrero, Veracruz , Zacatecas y Michoacán.

## **5.6.1.- Asignación de Recursos del Convenio de Desarrollo Social.**

### **5.6.1.1- Período 1983-1988.-**

Durante este período la Inversión Federal a través del CDS muestra un alto nivel de concentración en sólo 10 entidades federativas, las cuales absorbieron más del 50% de los recursos. Dichos estados son : Chiapas, México; Veracruz; Oaxaca, Yucatán, Baja California, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí y Guanajuato. De acuerdo con datos del censo de 1980, los estados que presentaban altos niveles de marginación eran : Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Veracruz, Puebla, Tabasco y Zacatecas.( Anexos 1 y 2) Al confrontar la inversión CDS con respecto a los estados con alto grado de marginación, se puede observar que sólo seis estados reciben más recursos federales : Chiapas 5.6%, Veracruz 5.2%, Oaxaca 4.8%, Guerrero 3.6%, Hidalgo 3.1% y Michoacán 2.8%. cabe señalar que estas entidades se encuentran entre las 10 más favorecidas por la inversión en del Convenio de Desarrollo Social.

Los estados de Tabasco, Puebla y Zacatecas fueron de los menos favorecidos por la inversión federal, aún cuando estaban clasificados como entidades de alta marginación. El Estado de Tabasco registró durante el período una tasa media anual negativa de 30.2% en términos reales, Puebla el 19.0% y Zacatecas el 23.4%, siendo los que presentan los porcentajes negativos más importantes. (Anexo 4) Por otra parte, los estados de Tlaxcala, San Luis Potosí, Colima, Aguascalientes, Baja California Sur, Quintana Roo y Nayarit fueron los menos favorecidos en la asignación de recursos federales (CDS). Es importante mencionar que entidades como Baja California Sur, Colima, Quintana Roo y Tlaxcala, si bien es cierto no estaban considerados como de alta marginación, presentan los niveles de desarrollo más bajos.

En un marco mucho más general, al comparar la inversión CDS con las participaciones federales, se observa que estados con el más alto nivel de desarrollo son también los que reciben la mayor cantidad de recursos federales, tal es el caso del Estado de México y Veracruz (Anexo 6) : - El Estado de México concentró en promedio el 10% de las participaciones federales y Veracruz el 6%, ocupando el primero y el segundo lugar respectivamente ; mientras que los estados de Baja California Sur y Quintana Roo son los que menos participaciones federales reciben y quienes registran los menores grados de desarrollo. Es probable que los estados de Puebla y Tabasco no se hayan considerado como prioritarios en la distribución de la inversión federal en virtud a que ambos presentan una proporción importante en las participaciones federales : Tabasco ocupó el segundo lugar después del Estado de México, al concentrar el 6.6% de las participaciones y Puebla ocupó el octavo lugar con cerca del 3.0%.

En la distribución de los recursos en el marco de un federalismo fiscal en este período, existen serias inconsistencias que hacen suponer que la distribución de los recursos obedece a criterios políticos más que a criterios estrictamente sociales, tal es el caso de los estados de Baja California Sur, Quintana Roo, Tlaxcala, Colima y Durango que son entidades que perciben los menores montos en participaciones federales y también son los menos favorecidos con la inversión pública. Aparentemente, la distribución de los recursos es congruente con las características del desarrollo regional del país, sin embargo, existieron criterios que distorsionaron sus objetivos , acentuando con ello las diferencias en el desarrollo social entre las diferentes regiones . Cabe recordar que la diferencia interregional es un fenómeno que acentúa los niveles de pobreza . No obstante lo anterior, es innegable que la inversión a través del CDS ha impactado positivamente en el desarrollo de algunas comunidades que presentaban altos niveles de atraso.

### **5.6.1.2.- Período 1989-1993.-**

A partir de 1989, en el marco del Convenio de Desarrollo Social se incorporan el Programa Nacional de Solidaridad y los tres acuerdos nacionales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo : Ampliación de la Vida Democrática, Recuperación Económica y Estabilidad y Mejoramiento Productivo del Bienestar Social. Es importante resaltar esta transformación porque ello explica los cambios significativos en la distribución de los recursos de la inversión federal. Así, en el período 1989-1993 la distribución de los recursos a través del Convenio ha mostrado el siguiente comportamiento :

- Once entidades concentraron el 52.0% del total de los recursos : Oaxaca 7.2%, Yucatán 7.1%, Chiapas 7.0%, Michoacán 5.5%, México 5.5%, Guerrero 5.0%, Veracruz 4.2%, Hidalgo 3.2%, Guanajuato 2.6%, Baja California 2.5% y San Luis Potosí 2.1%. ( Anexo 7 ).

- Durante el período, los recursos federales destinados al PNS a través del Convenio de Desarrollo Social registraron una tasa media anual de crecimiento de 32.8%. Al deducir el impacto inflacionario en la inversión, la tasa media anual disminuye a 15.8%. (Anexo 8) - Los estados que registraron la tasa media anual de crecimiento más altas son Tabasco 61.5%, Guanajuato 35.3%, Hidalgo 25.7%, San Luis Potosí 25.3%, Michoacán 24.1%, Guerrero 23.0%, México 20.8% y Puebla 20.4%.

- Las entidades que registraron los menores índices de crecimiento son Nuevo León (7.4%); Baja California 1.0%, Nayarit 4.1%, Yucatán 4.8%, Colima 6.5% y Zacatecas 6.5%.

- En cuanto a la inversión federal per cápita en el PNS sobresalen los estados de Tabasco, México, San Luis Potosí, Hidalgo, Michoacán, Guerrero y Morelos por registrar los índices más altos. En el primer caso, este indicador asciende a 109.3%, al pasar de N\$1,100.0 miles de nuevos pesos en 1989 a N\$2,1900.0 miles de nuevos pesos. Para el resto de los estados la tasa media anual de crecimiento asciende a 58.5%, 58.2%, 57.1%, 54.0%, 53.3% y 52.2%. (Anexo 9) - Por el contrario, los estados que presentan las menores tasas de crecimiento son Nuevo León 8.8% y Baja California 15.5%

Por lo que se refiere a las participaciones federales, en 1993 éstas se concentraron en ocho entidades federativas que en conjunto representaron el 42.0% de las mismas : México 10.1%, Veracruz 6.4%, Jalisco 5.5%, Tabasco 4.4%, Nuevo León 4.3%, Chiapas 4.1%, Puebla 3.6% y Sonora 3.5%. (Anexo 6) Entre 1989 y 1993, las participaciones federales registraron una tasa media anual de crecimiento de 23.4%, en términos reales, dicho indicador fue de 4.0%. Los estados con los porcentajes más altos son : Oaxaca 14.5%, Michoacán 12.9%, Guerrero 11.7%, Puebla 11.3%, Guanajuato 9.8%, Hidalgo 9.7% y Quintana Roo 8.9%.(Anexos 10 y 11)

### **5.7.- Interpretación de Resultados.-**

A partir de los indicadores anteriormente señalados se infieren las siguientes conclusiones:

- Durante el período analizado, los recursos del CDS (PRONASOL) continúan mostrando tendencias altamente concentradoras, siendo los mismo estados en ambos períodos los que absorben la mayor parte de los recursos : Oaxaca, Yucatán, Chiapas, Michoacán, México, Guerrero, Veracruz, Hidalgo, Guanajuato, Baja

California y San Luis Potosí. Estados considerados como de mayor desarrollo relativo como México y Veracruz, se encuentran entre los más beneficiados en la inversión federal. Asimismo, también concentraban la mayor parte de las participaciones federales, al ocupar el primero y segundo lugar respectivamente.

- El hecho de que los estados como México y Veracruz sean concentradores de las transferencias federales, ha propiciado que el desarrollo regional no cumpla con los objetivos de impulsar un crecimiento equilibrado entre las diferentes zonas geoeconómicas del país, acentuando con ello las condiciones de pobreza de amplios sectores de la población.

- Es evidente que los criterios de asignación de los recursos federales son heterogéneos; por una parte si se consideran aspectos como los índices de marginación social, población indígena y necesidades sociales; por otra parte, se deduce la aplicación de criterios electorales en la asignación de recursos, como es el caso de Michoacán, Guerrero, San Luis Potosí, Yucatán y Guanajuato.

- La administración de Carlos Salinas de Gortari, ha mostrado interés en destinar mayores recursos al gasto social, como lo muestra la tasa media anual de crecimiento de 15.8% en términos reales pues la anterior administración se registró una tasa media anual negativa del 16.6% en términos reales.

- Al comparar la tasa media anual de crecimiento en términos reales de los recursos de solidaridad (15.8%) con respecto a la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto ( 3.8%), se puede observar que dichos recursos se incrementan cuatro veces más que el PIB. <sup>(18)</sup> Sin embargo, los esfuerzos realizados no son suficientes ante la

---

<sup>(18)</sup> Fuente : INDICADORES ECONOMICOS DE BANCO DE MEXICO, 1993.

magnitud del rezago social; pues la tasa de crecimiento mostrada en el período 1989-1993 de 15.8% apenas alcanza a cubrir la parte de inversión federal que se dejó de cubrir en el período de MMH (16.6 % negativa). Los recursos públicos constituyen el principal instrumento en la promoción del desarrollo, las regiones o localidades que poseen abundancia de recursos o alguna riqueza natural generan con mayor facilidad actividad productiva, lo que las convierte en pueblos de atracción poblacional, al ir creciendo estas regiones, la demanda por servicios aumenta, induciendo a la inversión pública a dirigirse a esas zonas.

En contraste, las zonas deprimidas caracterizadas por no tener un crecimiento económico y poblacional reciben menor atención, se acentúan las diferencias interregionales e interestatales, creando con ello un círculo vicioso, por lo que los recursos de solidaridad en la práctica deben distribuirse en función de las necesidades de cada entidad para promover un desarrollo estatal integral, que incluya a todas las entidades federativas, sin dejar de lado, las que menor grado de desarrollo presentan.

#### **5.8.- Alternativa para una mejor Distribución de los Recursos de Solidaridad.-**

Tomando en consideración que la inversión pública es uno de los principales elementos promotores del desarrollo, es importante que ésta se distribuya de tal forma que promueva la creación de la infraestructura necesaria para el crecimiento económico y a su vez propicie mejores condiciones de vida. Como se ha señalado anteriormente, la inversión federal a través del CDS ha mostrado altos niveles de concentración en sólo 10 estados, asimismo, se señaló que estados como Baja California Sur, Quintana Roo y Tlaxcala reciben los menores montos de la misma, ocasionando con ello que las desigualdades regionales se acentúen . El Hecho de que

la inversión esté fuertemente concentrada , impide que los estados con menor desarrollo relativo no alcancen los niveles de bienestar proporcionales a sus necesidades y características, situación que también afecta el equilibrio en las finanzas locales.

Normalmente, éstos estados tienen poca capacidad para generar los ingresos suficientes que les permitan financiar sus necesidades de gasto y atender las demandas de sus comunidades. El Gobierno Federal en los próximos años deberá promover a través del PRONASOL una distribución de recursos que aliente y promueva un desarrollo más equilibrado y que al mismo tiempo incorpore a los beneficios del desarrollo a los grupos marginados de las zonas urbanas y de los habitantes de colonias populares. Con base en lo anterior, una estrategia para la asignación de los recursos deberá considerar los siguientes aspectos :

- a).- Apoyar principalmente a los estados que presenten mayores índices de marginación social .
- b).- Apoyar a los estados considerados como de menor desarrollo relativo ( BCS, Q.Roo y otros).
- c).- Apoyar a estados que considerados como los de más alto nivel de desarrollo presentan índices de marginación importantes ( Estado de México y Veracruz).

En este sentido, se propone el siguiente esquema de distribución que atiende a los elementos arriba señalados, los recursos destinados al Programa Nacional de Solidaridad deberán distribuirse en tres partes :

- 1).- EL 50.0% de la bolsa se distribuirá entre los estados de Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Hidalgo, Zacatecas y Michoacán ; que son entidades que presentan los más altos niveles de marginación.

- 2).- Un 30.0% de los recursos deberán destinarse a promover el crecimiento económico y de infraestructura social de los estados con menor desarrollo relativo.
- 3).- El 20.0% restante se canalizará a los estados que siendo los que presentan mayor grado de desarrollo, también enfrentan altos niveles de marginación ( México, Tabasco y Veracruz).

Con la propuesta anterior se pretende asegurar una distribución de recursos más equitativa, tendiendo a eliminar los criterios electorales y de otra índole en la asignación de recursos. Se pretende eliminar las desigualdades entre estados y regiones, aprovechar de manera óptima los recursos naturales y vocación productiva, respetando la cultura e idiosincrasia de las comunidades. Así, el desarrollo regional se convertiría en el principal instrumento para eliminar las condiciones de pobreza de las diferentes regiones del país.

# *CONCLUSIONES*

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Históricamente el Estado ha tenido como principales objetivos: la realización de acciones que le permitan obtener el consenso de sus gobernados, mitigar la escasez y el conflicto social, y al mismo tiempo asegurar las condiciones de reproducción y expansión del sistema. En la actualidad el desarrollo del capitalismo ha llegado a tal grado que en la mayoría de los países capitalistas está ocasionando serias alteraciones sociales.

- En México, el proyecto de modernización económica ha retrasado los beneficios que se esperan sobre el bienestar de la población ; la búsqueda de la eficiencia productiva y de una mayor competitividad internacional generarán en el corto plazo crecientes niveles de marginación social y pobreza.

- En años anteriores cuando había crecimiento económico la pobreza se reducía pero en forma muy lenta. Actualmente en etapas de crisis y deterioros productivos, la pobreza y la desigualdad social dan la impresión de extenderse y profundizarse a gran velocidad. Esta situación se explica fundamentalmente por la aguda concentración de la riqueza que por muchos años ha caracterizado al país, y que hoy se ve acompañada por un resurgimiento y extensión de la pobreza extrema y por una regresión en los índices básicos del desarrollo social.

- Por sus alcances globales, así como por la dinámica que ha generado la propagación de la pobreza, ésta se convierte en un instrumento para la legitimidad del sistema político-económico y exige que se la incluya en todo proyecto democrático, más que en un esquema económico social determinado o asociado a una corriente de pensamiento específica. La desigualdad y la pobreza no son sólo

problemas entre el gobierno y los pobres, son problemas de la sociedad en su conjunto.

- No es posible competir en el ámbito internacional a partir de una política que mantenga permanentemente bajos los salarios reales, ni con una población mayoritariamente pobre. La enorme desigualdad existente en el país tiene como contrapartida la extrema riqueza. No puede haber combate persistente y sostenido de la pobreza si no se enfrenta la injusticia distributiva que históricamente ha caracterizado a nuestro país y que puede seguir definiendo por muchos años nuestro futuro.

- La solidaridad y la toma de conciencia que hoy se requieren tienen que generar compromisos claros en materia de aumento de la riqueza y de su distribución. La desigualdad no es un problema parcial, sino una realidad global que nos involucra y afecta a todos.

- El Programa Nacional de Solidaridad, no ha resuelto los problemas centrales del país : distribución inequitativa del ingreso, bajos salarios, insuficiencias en la prestación de servicios básicos, elevados índices de desempleo y pobreza.

- El problema de la pobreza es mucho más complejo de lo que se manifiesta a diario, es por ello que en los próximos años deberán instrumentarse políticas que en los corto y en el mediano plazos estimulen la generación de empleos , fortalezcan el poder adquisitivo y consoliden la participación social en el desarrollo nacional.

- No se puede negar el efecto y movilización social que produjo la instrumentación de un programa como Solidaridad, ni tampoco los beneficios generados en algunas

comunidades ; la solución inmediata a las demandas de una comunidad, efectivamente elevan el nivel de vida de la población, sin embargo, no por ello se ha eliminado el grado de marginación y pobreza.

- Los alcances del PNS no han sido suficientes ante la magnitud del rezago existente en el país. Solidaridad, efectivamente ha llegado a comunidades pobres, sin embargo, si se considera que aún dentro de la pobreza existen diferentes niveles como : pobreza alta, media y baja, se puede decir que el programa sólo ha llegado a aquellas comunidades organizadas donde no se registran altos índices de pobreza ; en cambio, existen lugares en el país en los cuales por su lejanía y por las condiciones de vida en las que se encuentran, los beneficios de solidaridad aún no han llegado.

- El programa surge en medio de una fuerte crisis económica y política, en la cual era necesaria la instrumentación de una estrategia que permitiera recobrar la credibilidad de la sociedad no sólo en el Ejecutivo y sus instituciones sino también en el partido en el poder y en consecuencia en el sistema político.

- Ante la incapacidad del Partido Revolucionario Institucional en el cumplimiento eficaz de sus tareas de mediación política y social, las condiciones económicas, políticas y sociales del país en 1988 propiciaron el fortalecimiento del Ejecutivo, profundizando cada vez más el deterioro del partido.

- La puesta en marcha del PNS trajo consigo una mayor centralización del poder federal, pues con ello se le atribuyeron al Ejecutivo funciones que de acuerdo a las bases de organización de gobierno del Estado Mexicano corresponderían a los gobiernos municipales.

- Para poder visualizar con mayor claridad los efectos de un programa como solidaridad, se requiere la elaboración de un estudio que permita identificar perfectamente a las comunidades con mayor rezago social, así como sus principales demandas. Es necesario convocar a todos los grupos sociales para elaborar un diagnóstico confiable sobre la pobreza en México, con la participación de investigadores, académicos, profesionales y expertos en la materia, a fin de contar con elementos de juicio que permitan la instrumentación de una Política de Desarrollo Social Global de largo alcance en la erradicación de la pobreza.

- De continuar el PNS resulta necesario crear las condiciones institucionales, sociales, económicas y políticas que le permitan canalizar continuamente mayores recursos a la ejecución del mismo.

- La política económica deberá instrumentarse de tal forma que buscando el crecimiento, la estabilidad, y el equilibrio en las finanzas públicas incremente el gasto social y promueva el desarrollo regional.

- Es importante que sin caer en excesos que pudieran generar ineficacias en el ejercicio del gasto, se destinen más recursos al desarrollo social. La ONU recomienda que para países como México, se destine a este objetivo el 10% del Producto Interno Bruto. Actualmente es de 7.9% según cifras del V Informe de Gobierno.

- Deberá procurarse que el gasto público en desarrollo social se oriente principalmente a fortalecer a los grupos que presentan los mayores índices de marginación, se debe hacer énfasis en aquellos que por sus condiciones de vida

requieren de acciones inmediatas sin perder de vista los objetivos generales de toda política social.

- Se requiere instrumentar una política social más amplia para que el gasto público impacte de manera decisiva en el mejoramiento de los niveles de vida de la población. Establecer plazos y tiempos, así como objetivos, metas , prioridades y acciones a desarrollar en la estrategia de desarrollo. Su elaboración permitirá que el Programa Nacional de Solidaridad profundice sus alcances y establezca prioridades en el corto, mediano y largo plazo.

- Por las circunstancias en que surgió, el Programa puede catalogarse como una acción de corto plazo, meramente circunstancial y sin una planeación previa a su instrumentación, se debe recordar que en sus inicios formaba parte de los Programas de Desarrollo Regional del Gobierno Federal, pasando de ser un programa de menor cobertura a ser el principal instrumento de la política social.

- Las acciones de corto plazo no necesariamente son acordes con las de largo plazo, por lo que es importante armonizar las acciones inmediatas con las de mediano y largo plazo, el que se hayan concretado en plazos cortos , pone en evidencia la necesidad de legitimación que desde periodos anteriores venía manifestando el gobierno y que hace crisis en las elecciones de 1988.

- **La instrumentación del Programa obedeció a la necesidad del Gobierno Federal de atenuar las presiones sociales producto de la crisis y los ajustes en la economía, que pusieron de manifiesto la falta de capacidad de los regimenes revolucionarios para incorporar al progreso a la mayor parte de la población.**

- Al tiempo que crecen las demandas sociales y que un mayor número de habitantes se incorpora al sector de pobres y marginados, el aparato burocrático pierde consenso entre los grandes sectores de la población, afectando con ello su capacidad de gestión, misma que le es indispensable para la instrumentación de las políticas neoliberales en el actual esquema de desarrollo.

- Solidaridad pretendió rescatar la imagen de un gobierno preocupado por atender las demandas de su población y comprometido con las causas populares más profundas, situación que repercutió casi de manera directa en la recuperación de la credibilidad entre los grupos con mayor atraso social.

- Por su forma de operar y por su impacto social, el PNS requiere de profesionales cuyo perfil reúna elementos técnico-administrativos, de habilidad política y de compromiso social para servir como interlocutor entre el Gobierno Federal y la sociedad civil. Al administrador público le corresponde la tarea de idear e imaginar políticamente un México mejor, así como diseñar y aplicar sistemas administrativos que faciliten la gestión pública y que al mismo tiempo beneficien a las comunidades en sus derechos y obligaciones, ya que desde el punto de vista del espíritu profesional, son ellos los responsables de resolver en gran medida las aspiraciones y proyectos de la sociedad.

- Se debe asumir un compromiso con los principios que señala la Constitución y con los lineamientos, políticas y programas del Gobierno Federal encaminados al logro de un mayor bienestar social. Hoy en día, la presencia de un administrador público más capacitado es requisito indispensable para que los tres niveles de gobierno estén en posibilidad de cumplir eficazmente con los objetivos y tareas que le son inherentes.

El fuerte centralismo que por muchos años ha caracterizado a la Administración Pública Federal requiere de gobiernos locales fuertes y con capacidad de gestión. Es necesario que los ayuntamientos asuman su papel de promotores del desarrollo. El municipio es la entidad de gobierno más cercana a la población y por consiguiente la que más conoce sus necesidades, situación que lo convierte en el nivel de gobierno más propicio para la ejecución de acciones encaminadas a elevar el bienestar social.

- Por último, las condiciones económicas, políticas y sociales han llegado a tal deterioro que la población comienza a despertar haciendo público su descontento, generando brotes sociales y quebrantando la paz social. Lo anterior, no es más una manifestación de la problemática por la que atraviesa el país, la cual por su grado de complejidad no puede ser resuelta a través de la instrumentación de un programa.

# *BIBLIOGRAFIA*

## BIBLIOGRAFIA

- 1).-AGUILAR Camín, Héctor. DESPUES DEL MILAGRO. México, Cal y Arena 1990, 217 pp.
- 2).- ALONSO, Jorge. EL ESTADO MEXICANO. México, Nueva Imagen, 1982, 2a. edición, 345 pp.
- 3).- ANGELES, Luis. CRISIS Y COYUNTURA DE LA ECONOMIA MEXICANA. México, El Caballito, 1978, pp. 42.
- 4).- ARNAIZ Amigo, Aurora. ESTRUCTURA DEL ESTADO. México, Porrúa, 1979, pp. 12.
- 5).- BAEZ Rodríguez, Francisco. "La Crisis y la Política Económica "MEXICO ANTE LA CRISIS ".México, S XXI, 1985, pp. 337-339.
- 6).- BALDENBRUCK, José. LA CONSTRUCCION DEL MEXICO MODERNO MODERNO.
- 7).- BAZDRESCH, Carlos. Et. Al. MEXICO, AUGE, CRISIS Y AJUSTE. México, F C E , 1992, pp. 464.
- 8).- BOBBIO, Norberto. DICCIONARIO DE POLITICA. México, S XXI, 1986, pp.1192.
- 9).- CARRILLO Castro, Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. INAP, 1973, pp. 57-146
- 10).- CASANOVA Alvarez, Francisco. MEXICO, ECONOMIA, SOCIEDAD Y POLITICA . México, SXXI, , pp189.
- 11).- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- 12).- CORDERA, Rolando. (compilador) DESARROLLO Y CRISIS DE LA ECONOMIA MEXICANA .México, SXXI, 1981, pp. 39.

- 13).- COSSIO, Villegas, Daniel. EL SISTEMA POLITICO MEXICANO .  
México, Ed. Joaquín Mortiz pp. 22-50.
- 14).-CORDOVA, Arnaldo. LA REVOLUCION Y EL ESTADO EN MEXICO.  
México, ERA, 1989.
- 15).- D. HANSEN, Roger. LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO.  
México, SXXI, 20a. edición, 1991, 340 pp.
- 16).-DE LOMINIZ, Larisa. COMO SOBREVIVEN LOS MARGINADOS.  
México, SXXI, 3a. edición, 1978, pp 16-57.
- 17).- ENGELS, Federico. EL ORIGEN DE LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO. Moscú, Editorial Progreso, pp 607.
- 18).-EVALUACION PIDER III 1982-1988. Secretaría de Programación y  
Presupuesto.
- 19).- FERNANDEZ Santillan, José F. POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. México, FCE, pp. 88-115.
- 20).- GALEANO, Eduardo. LAS VENAS ABIERTAS DE AMERICA LATINA.  
México, SXXI, 1971, pp.3-15.
- 21).- GONZALEZ Casanova, Pablo. LA DEMOCRACIA EN MEXICO. ERA,  
1965,366 PP.
- 22).- GONZALEZ Casanova, Pablo. EL ESTADO Y LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO. México, ERA, 1981, 257pp.
- 23).- GONZALEZ, Marco. "Indicadores de Bienestar Social : una comparación entre los censos de 1980 y 1990." EL COTIDIANO.  
Registro de la UNAM, julio-agosto, 1992, pp.2
- 24).- GONZALEZ Tiburcio, Enrique. REFORMA DEL ESTADO Y POLITICA SOCIAL. México, INAP, 1990, 127 pp.

- 25).- GRAMCSI, Antonio. NOTAS SOBRE MAQUIAVELO, SOBRE POLITICA, Y SOBRE ESTADO MODERNO. México, Juan Pablos Editor, 1975, pp108.
- 26).- GUERRERO, Omar. LA TEOORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. México, Harla, 1986, 3398 pp.
- 27).- GUERRERO, Omar. "El Estado Magestuoso ante la Privatización". REVISTA DEL COLEGIO DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA. Año 2 No. 3, julio de 1990, pp 146.
- 28).- GUTIERREZ GARZA, Esthela. LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR. México, SXXI, 1988, 362 pp.
- 29).- HERNANDEZ Laos, Enrique. CRECIMIENTO ECONOMICO Y PÓBREZA EN MEXICO. Una Agenda para la Investigación. México, UNAM, 1992, 268 pp.
- 30).- HUERTA, Antonio. ECONOMIA MEXICANA, MAS ALLA DEL MILAGRO. pp67.
- 31).- H. STRAHM, Rudolf y Ursula Oswald. POR ESTO SOMOS TAN POBRES. México, UNAM, 1990.
- 32).- KLIKSBERG, Bernardo. COMO TRANSFORMAR EL ESTADO? Más allá de los Mitos y los Dogmas. México, FCE, 1989, 103pp.
- 33).- LEAL, Juan Felipe. MEXICO: ESTADO, BUROCRACIA Y SINDICATOS. México, El Caballito, 1979.
- 34).- LEWIS, Oscar. LOS HIJOS DE SANCHEZ. Grijalbo, 1982, INTRODUCCION.
- 35).- MANUAL DE OPERACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD. México, SHCP, 1992.

- 36).- MARX, Carlos. EL MANIFIESTO DEL PARTIDO COMUNISTA. Moscú, Ed. Progreso, pp32.
- 37).- MEMORIA II SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. México, INAP, 1991, 321pp.
- 38).- MEXICO : DESARROLLO REGIONAL Y DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL. Experiencias de Cambio Estructural 1983-1988, 1988, pp22.
- 39).- MEYER, Lorenzo. "El Primer tramo del Camino" HISTORIA GENERAL DE MEXICO. COLMEX, 1976, pp. 1197-1204.
- 40).- MILIBAND, Ralph. EL ESTADO EN LA SOCIEDAD CAPITALISTA. México, SXXI, 10a. edición, 1980, 273 pp.
- 41).- MONTAÑO, Jorge. LOS POBRES DE LA CIUDAD EN LOS ASENTAMIENTOS ESPONTANEOS. México, SXXI, 1981 pp. 43-90.
- 42).- MUÑOZ, Humberto. ET. AL. MIGRACION Y DESIGUALDAD EN MEXICO. COLMEX-UNAM, 1981, 79-83 pp.
- 43).- PARDO, Ma. del Carmen. LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO. INAP-COLMEX, 1991, pp 15-44.
- 44).- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994
- 45).- PERYRA, Carlos. "México : los límites del Reformismo" CUADERNOS POLITICOS. México, julio-septiembre, 1974, pp53.

- 46).- PEREZ, German. y Mirón Rosa Ma. LOPEZ PORTILLO. AUGE Y CRISIS DE UN SEXENIO. México, Plaza y Valdéz, 1988, 196 pp.
- 47).- PEREZ, Germán y Samuel León. 17 ANGULOS DE UN SEXENIO. México, Plaza y Valdéz, 1987, pp. 11-95.
- 48).- PORRUA Pérez, Francisco. TEORIA DEL ESTADO. México, Porrúa, 4a. edición, 1966, 325 pp.
- 49).- POULANTZAS, Nicos. EL PODER POLITICO Y LAS CLASES SOCIALES EN EL ESTADO CAPITALISTA. México, SXXI, 1988, pp 33-145.
- 50).-SALDIVAR, Américo. IDEOLOGIA Y POLITICA DEL ESTADO MEXICANO (1970-1976). México, SXXI, 1980, pp32.
- 51).- SERRA, Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. México, Porrúa, 1977, pp. 28.35.
- 52).- SISTEMA DE CIUDADES Y DISTRIBUCIÓN ESPECIAL DE LA POBLACION EN MEXICO. México, CONAPO, 1991, vol.1.
- 53).- SOLIS, Leopoldo. LA REALIDAD ECONOMICA MEXICANA. Retrovisión y Perspectivas, México, SXXI, 11a. edición, 1981.
- 54).- URIKEL y Andrés Necoheau. DESARROLLO URBANO Y REGIONAL DE AMERICA LATINA. México, SXXI, 1986 pp 572-595.
- 55).- WARMAN, Arturo. LOS CAMPESINOS. hijos predilectos del Régimen. México, Nuestro Tiempo, 1972, pp. 12-18.
- 56).- WEBER, Max. ECONOMIA Y SOCIEDAD. México, FCE, 1975, pp43-50.

- 57).-WEBER, Max. "La Política como Vocación". EL POLITICO Y EL CIENTIFICO. México, Ed Premio, 1985, pp 8-35.
- 58).- WIONEZAK, Miguel S. LA SOCIEDAD MEXICANA: Presente y Futuro. México, FCE, 1971, pp. 387-425.
- 59).- WOODROW, Wilson. "El Estudio de la Administración" REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. México, INAP, 1990, pp. 278.

# *ANEXOS*

## GRADO DE MARGINACION

En 1980, nueve estados de la República, en los que residía el 32.8% de la población nacional, presentaron un grado de marginación alta, lo cual significa que casi un tercio de los habitantes del país vivían en condiciones de acentuado atraso y escasa participación de los beneficios del desarrollo nacional.

Adicionalmente, 18 entidades presentaron un grado de marginación media, que si se adicionan a las nueve anteriores, se tiene un total de 27 estados de la República en los que se concentraba, aproximadamente, el 70% de la población en condiciones de vida poco satisfactorias.

En casi todos los estados que presentan marginación alta se presentan también altas tasas brutas de natalidad y saldo migratorio negativo (excepto Veracruz), y son igualmente las entidades de procedencia de gran parte de los migrantes de la ZMCM.

En términos generales, se observan mejores condiciones generales de vida en las regiones del Norte y Península de Yucatán, que en las del Sur, Golfo y Centro, excluyendo de esta última al D.F. y el estado de México.



**SIMBOLOGIA**

**GRADOS DE DETENIDO DEL RECURSO SUELO**

- NO PROBLEMAS DE EROSION. Menos del 50% de la superficie agrícola sufre algún grado de erosión (línea en sustrato A).
- GRADO MODERADO EN EL DETENIDO DEL RECURSO SUELO. Entre del 50% de la superficie agrícola presenta erosión moderada B.
- DETENIDO SEVERO DEL RECURSO SUELO. Más del 50% de la superficie agrícola presenta erosión moderada B.
- DETENIDO ALARMANTE DEL RECURSO SUELO. Más del 75% de la superficie agrícola presenta erosión severa B y C.

**PRODUCTIVIDAD DE LOS SUELOS CON CAPACIDAD AGRICOLA**

- A** 0-100
  - M** más de 100
  - B** más de 200
- DENSIDAD DE POBLACION**
- 0-50 hab/km²
  - 50-99 hab/km²
  - 100-199 hab/km²
  - 200-1000 hab/km²

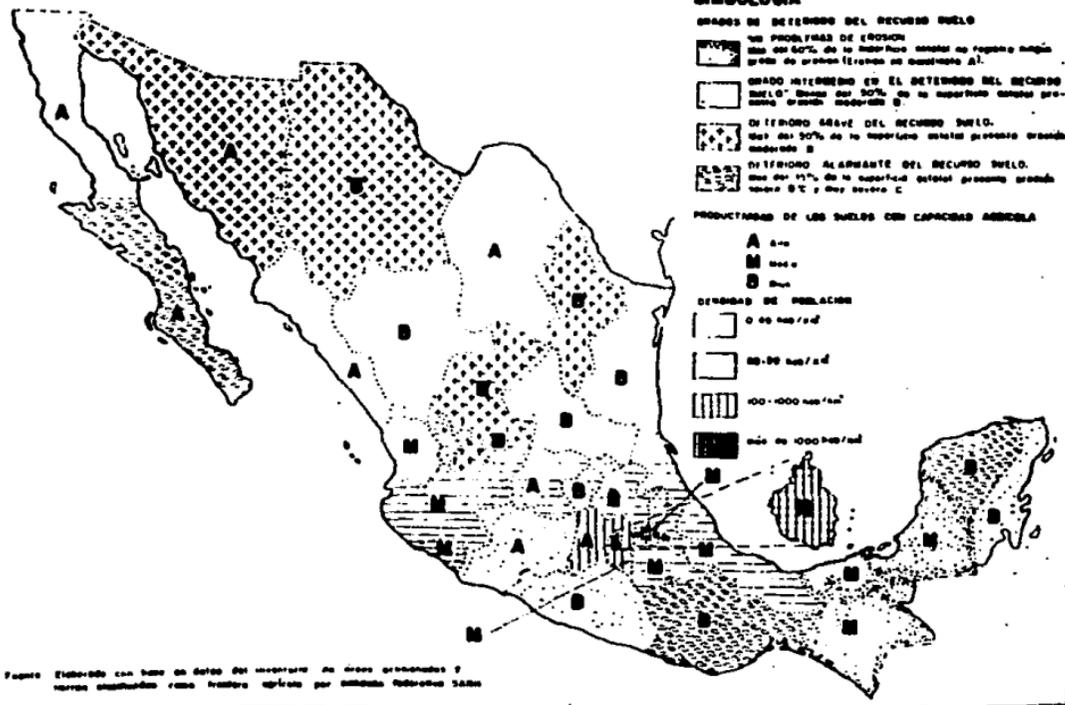


Figura elaborada con base en datos del inventario de áreas ganaderas y zonas ganaderas como fuente agrícola por unidades agropecuarias.

**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**  
**1983 - 1988**  
**INVERSION FEDERAL EJERCIDA**  
**EN TERMINOS REALES**  
**( MILLONES DE PESOS )**

ESTADO	T.M.A.C.
<b>YUCATAN</b>	11.3
<b>TABASCO</b>	(30.2)
<b>BAJA CALIFORNIA SUR</b>	(29.6)
<b>QUINTANA ROO</b>	(27.9)
<b>SAN LUIS POTOSI</b>	(27.0)
<b>MORELOS</b>	(26.6)
<b>MEXICO</b>	(25.5)
<b>BAJA CALIFORNIA</b>	(23.8)
<b>ZACATECAS</b>	(23.4)
<b>DURANGO</b>	(22.3)
<b>COAHUILA</b>	(21.3)
<b>NAYARIT</b>	(19.2)
<b>PUEBLA</b>	(19.0)
<b>TAMAULIPAS</b>	(18.4)
<b>GUANAJUATO</b>	(17.9)
<b>JALISCO</b>	(17.7)
<b>SINALOA</b>	(17.6)
<b>CHIHUAHUA</b>	(17.6)
<b>AGUASCALIENTES</b>	(17.2)
<b>HIDALGO</b>	(16.7)
<b>QUERETARO</b>	(15.8)
<b>NUEVO LEON</b>	(15.4)
<b>VERACRUZ</b>	(14.2)
<b>MICHOACAN</b>	(13.8)
<b>GUERRERO</b>	(12.6)
<b>CHIAPAS</b>	(12.5)
<b>COLIMA</b>	(11.5)
<b>OAXACA</b>	(11.1)
<b>CAMPECHE</b>	(8.2)
<b>TLAXCALA</b>	(4.9)
<b>SONORA</b>	(4.7)
<b>TOTAL</b>	(16.6)

Fuente: Cuentas de la Hacienda Pública Federal  
 \*) Correspondiente a Programa de Desarrollo Regional de 1983-1988.  
 Cifras correspondientes al mes de Octubre.

**ANEXO 3**

**RAMO.-XXVI SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL**  
**INVERSION FEDERAL EJERCIDA**  
**1983-1988**

**ESTRUCTURA PORCENTUAL**

<b>ESTADO</b>	<b>1983 *</b>	<b>1984 *</b>	<b>1985 *</b>	<b>1986 *</b>	<b>1987 *</b>	<b>1988 *</b>
	<b>(1)</b>	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>	<b>(4)</b>	<b>(5)</b>	<b>(6)</b>
<b>AGUANQUILERES</b>	1.9	1.8	1.8	1.8	2.5	1.9
<b>BAJA CALIFORNIA</b>	4.1	3.2	3.7	4.2	3.5	2.4
<b>BAJA CALIFORNIA SUR</b>	3.6	2.4	1.4	2.1	1.5	1.4
<b>CAMPESINE</b>	1.3	2.3	2.6	2.5	2.9	2.1
<b>COAHUILA</b>	2.4	2.4	2.4	1.9	2.5	1.9
<b>COLEMA</b>	1.8	1.3	1.4	2.9	3.5	2.5
<b>CHIAPAS</b>	4.5	8.4	3.9	5.4	5.6	5.7
<b>CHIHUAHUA</b>	2.8	2.3	2.8	3.8	4.5	2.7
<b>CHILANGO</b>	3.4	1.3	2.4	2.3	2.9	2.4
<b>GUANAJUATO</b>	1.7	2.5	1.9	2.1	1.5	1.4
<b>GUERRERO</b>	3.9	2.5	3.8	4.7	4.1	3.8
<b>HIDALGO</b>	2.7	3.1	4.1	3.4	2.3	2.7
<b>JALISCO</b>	3.9	8.8	5.5	5.7	5.9	5.5
<b>MEXICO</b>	7.3	7.7	6.9	6.1	4.6	4.2
<b>MICHOACAN</b>	2.9	2.3	2.7	2.4	3.1	3.4
<b>MORELOS</b>	2.9	2.3	2.5	1.3	6.6	1.5
<b>NAYARIT</b>	2.4	2.4	2.2	2.4	1.3	2.8
<b>NUÉVO LEON</b>	3.7	4.3	3.2	4.7	5.1	4.8
<b>OAXACA</b>	4.5	4.9	3.8	4.6	4.1	6.1
<b>PUEBLA</b>	4.4	4.2	4.4	3.2	3.9	3.4
<b>QUEBETARO</b>	2.3	1.8	1.9	2.1	2.4	2.5
<b>QUINTANA ROO</b>	3.8	3.6	3.9	2.4	1.8	1.9
<b>SAN LUIS POTOSI</b>	2.7	2.9	3.1	2.9	1.5	1.4
<b>SENALOA</b>	3.5	2.4	2.1	2.1	2.5	3.8
<b>SONORA</b>	2.8	2.5	4.3	2.6	4.0	5.5
<b>TABASCO</b>	1.1	1.4	2.0	1.9	1.4	1.3
<b>TAMAULIPAS</b>	1.2	2.2	2.5	1.8	1.7	2.8
<b>TLAXCALA</b>	1.1	1.5	2.1	2.6	1.8	2.0
<b>VERACRUZ</b>	5.8	3.2	5.3	5.7	6.1	5.7
<b>YUCATAN</b>	2.4	4.4	3.9	3.6	8.7	10.1
<b>ZACATECAS</b>	4.8	2.3	3.3	2.9	3.1	2.6
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Cuentas de la Inversión Pública Federal

\* Correspondencia al Programa de Inversión Regional de 1983-1988.

ANEXO 4



## INVERSION PERCAPITA 1983-1988

ESTADO	T.M.A.C
1 YUCATAN	101.7
2 SONORA	73.0
3 TLAXCALA	72.8
4 CAMPECHE	64.8
5 OAXACA	62.3
6 CHIHUAHUA	60.4
7 COAHUILA	58.9
8 GUERRERO	58.3
9 MICHOACAN	56.7
10 VERACRUZ	55.3
11 NUEVO LEON	53.2
12 QUERETARO	52.1
13 HIDALGO	51.5
14 COLIMA	50.2
15 JALISCO	48.8
16 AGUASCALIENTES	48.2
17 GUANAJUATO	49.2
18 SINALOA	48.8
19 TAMAULIPAS	48.4
20 NAYARIT	46.9
21 PUEBLA	46.9
22 CHIAPAS	42.8
23 DURANGO	41.4
24 ZACATECAS	39.9
25 BAJA CALIFORNIA	38.3
26 MEXICO	32.9
27 MORELOS	32.4
28 SAN LUIS POTOSI	32.4
29 QUINTANA ROO	27.6
30 TABASCO	26.6
31 BAJA CALIFORNIA SUR	26.0
ANEXO 4B	

CENSO DE PUEBLO Y VIVIENDA  
 INGRESOS FEDERALES PER CAPITA  
 1950-1955

ESTADO	1950 %								
1.- VERACRUZ	7.9	1.- SAN CALIXTO DE	21.9	2.- YUCATAN	20.4	1.- CAMPECHE	25.2	1.- CAMPECHE	25.7
2.- GUANAJUATO	7.8	2.- QUERETARO	17.5	3.- QUERETARO	19.1	2.- VERACRUZ	27.8	2.- SAN CALIXTO DE	26.2
3.- QUERETARO	6.8	3.- YUCATAN	15.9	4.- SAN CALIXTO DE	18.9	3.- QUERETARO	26.9	3.- YUCATAN	21.9
4.- SAN CALIXTO DE	6.9	4.- GUANAJUATO	16.2	5.- QUERETARO	15.9	4.- SAN CALIXTO DE	21.9	4.- QUERETARO	21.9
5.- QUERETARO	5.5	5.- QUERETARO	9.9	6.- QUERETARO	12.5	5.- GUANAJUATO	17.9	5.- YUCATAN	19.2
6.- QUERETARO	4.7	6.- QUERETARO	9.9	7.- QUERETARO	12.9	6.- QUERETARO	14.9	6.- QUERETARO	19.2
7.- QUERETARO	4.5	7.- QUERETARO	9.9	8.- QUERETARO	11.9	7.- QUERETARO	14.9	7.- QUERETARO	19.2
8.- QUERETARO	3.7	8.- QUERETARO	9.1	9.- QUERETARO	11.2	8.- QUERETARO	14.9	8.- QUERETARO	19.2
9.- QUERETARO	3.7	9.- QUERETARO	7.7	10.- QUERETARO	10.7	9.- QUERETARO	15.9	9.- QUERETARO	19.2
10.- QUERETARO	3.6	10.- QUERETARO	7.4	11.- QUERETARO	10.4	10.- QUERETARO	15.9	10.- QUERETARO	19.2
11.- QUERETARO	3.4	11.- QUERETARO	6.7	12.- QUERETARO	10.2	11.- QUERETARO	15.4	11.- QUERETARO	19.2
12.- QUERETARO	3.4	12.- QUERETARO	5.9	13.- QUERETARO	9.2	12.- QUERETARO	15.9	12.- QUERETARO	19.2
13.- QUERETARO	3.1	13.- QUERETARO	5.9	14.- QUERETARO	9.1	13.- QUERETARO	15.2	13.- QUERETARO	19.2
14.- QUERETARO	3.0	14.- QUERETARO	5.4	15.- QUERETARO	7.9	14.- QUERETARO	11.7	14.- QUERETARO	11.4
15.- QUERETARO	2.9	15.- QUERETARO	5.2	16.- QUERETARO	7.9	15.- QUERETARO	11.9	15.- QUERETARO	11.4
16.- QUERETARO	2.4	16.- QUERETARO	4.9	17.- QUERETARO	7.9	16.- QUERETARO	11.4	16.- QUERETARO	11.2
17.- QUERETARO	2.4	17.- QUERETARO	4.9	18.- QUERETARO	7.6	17.- QUERETARO	10.9	17.- QUERETARO	11.1
18.- QUERETARO	2.4	18.- QUERETARO	4.4	19.- QUERETARO	7.1	18.- QUERETARO	10.4	18.- QUERETARO	10.4
19.- QUERETARO	2.3	19.- QUERETARO	4.4	20.- QUERETARO	6.9	19.- QUERETARO	9.4	19.- QUERETARO	10.1
20.- QUERETARO	2.0	20.- QUERETARO	4.0	21.- QUERETARO	6.9	20.- QUERETARO	7.9	20.- QUERETARO	10.9
21.- QUERETARO	2.0	21.- QUERETARO	3.7	22.- QUERETARO	6.9	21.- QUERETARO	7.9	21.- QUERETARO	9.2
22.- QUERETARO	2.0	22.- QUERETARO	3.2	23.- QUERETARO	6.4	22.- QUERETARO	6.9	22.- QUERETARO	7.9
23.- QUERETARO	1.9	23.- QUERETARO	2.9	24.- QUERETARO	6.4	23.- QUERETARO	6.9	23.- QUERETARO	7.1
24.- QUERETARO	1.7	24.- QUERETARO	2.9	25.- QUERETARO	6.2	24.- QUERETARO	6.2	24.- QUERETARO	6.4
25.- QUERETARO	1.9	25.- QUERETARO	2.3	26.- QUERETARO	4.9	25.- QUERETARO	6.9	25.- QUERETARO	6.9
26.- QUERETARO	1.9	26.- QUERETARO	2.1	27.- QUERETARO	3.9	26.- QUERETARO	5.9	26.- QUERETARO	5.9
27.- QUERETARO	1.2	27.- QUERETARO	2.4	28.- QUERETARO	3.9	27.- QUERETARO	5.9	27.- QUERETARO	5.2
28.- QUERETARO	1.1	28.- QUERETARO	3.9	29.- QUERETARO	3.9	28.- QUERETARO	4.4	28.- QUERETARO	5.9
29.- QUERETARO	1.9	29.- QUERETARO	1.9	30.- QUERETARO	3.9	29.- QUERETARO	4.9	29.- QUERETARO	5.9
30.- QUERETARO	1.9	30.- QUERETARO	1.9	31.- QUERETARO	3.9	30.- QUERETARO	4.9	30.- QUERETARO	5.9
31.- QUERETARO	0.7	31.- QUERETARO	1.4	32.- QUERETARO	3.7	31.- QUERETARO	3.9	31.- QUERETARO	5.9

ANEXO 8

Proyecto No. 10 de la Secretaría de Planeación  
 y Programación y Registro de Ingresos Federales de 1950-1955.

PARTICIPACIONES FEDERALES  
ESTADOS MAS BENEFICIADOS

1983-1993

ESTRUCTURA PORCENTUAL

ESTADO	1983 %	ESTADO	1988 %	ESTADO	1989 %	ESTADO	1993 %
MEXICO	10.3	MEXICO	9.4	MEXICO	9.2	MEXICO	10.1
TABASCO	6.8	TABASCO	6.6	TABASCO	6.3	VERACRUZ	6.4
VERACRUZ	6.0	VERACRUZ	5.9	VERACRUZ	5.9	JALISCO	5.5
JALISCO	5.9	JALISCO	5.5	JALISCO	5.5	TABASCO	4.4
NUEVO LEON	5.7	NUEVO LEON	5.2	NUEVO LEON	5.1	NUEVO LEON	4.3
CHIAPAS	4.0	CHIAPAS	4.1	CHIAPAS	4.0	CHIAPAS	4.1
SONORA	3.4	SONORA	3.5	SONORA	3.5	PUEBLA	3.6

**RAMO.-XXVI SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL**  
**INVERSION FEDERAL EJERCIDA**  
**1989-1993**

**ESTRUCTURA PORCENTUAL**

<b>ESTADO</b>	<b>1989 *</b> <b>(1)</b>	<b>1990 *</b> <b>(2)</b>	<b>1991 *</b> <b>(3)</b>	<b>1992 *</b> <b>(4)</b>	<b>1993 *</b> <b>(5)</b>
<b>AGUASCALIENTES</b>	1.5	1.6	1.6	1.2	1.7
<b>BAJA CALIFORNIA</b>	3.7	3.5	1.9	1.7	1.9
<b>BAJA CALIFORNIA SUR</b>	1.2	1.1	1.2	1.1	1.2
<b>CAMPESHE</b>	2.4	2.2	2.2	2.4	2.5
<b>COAHUILA</b>	3.0	3.1	4.4	4.4	3.5
<b>COLIMA</b>	2.0	1.5	1.2	1.2	1.3
<b>CHIAPAS</b>	6.2	7.9	8.1	7.1	5.8
<b>CHIHUAHUA</b>	4.1	3.6	3.8	3.7	3.2
<b>DURANGO</b>	2.1	3.9	3.2	2.6	2.2
<b>GUANAJUATO</b>	1.5	2.6	2.6	2.8	3.3
<b>GUERRERO</b>	4.2	4.0	5.3	5.7	5.6
<b>HIDALGO</b>	2.4	3.2	3.2	3.5	3.6
<b>JALISCO</b>	3.8	3.3	3.4	3.2	3.2
<b>MEXICO</b>	4.3	6.9	5.9	5.2	5.3
<b>MICHOACAN</b>	4.7	4.4	5.1	6.7	6.6
<b>MORELOS</b>	1.6	2.2	2.1	2.1	1.9
<b>NAYARIT</b>	2.5	1.5	1.4	1.7	1.5
<b>NEVO LEON</b>	7.1	4.3	3.0	3.5	2.4
<b>OAXACA</b>	6.6	8.2	7.4	7.2	6.4
<b>PUEBLA</b>	2.7	3.1	3.0	3.3	3.3
<b>QUEBETARO</b>	1.6	1.6	1.3	1.2	1.9
<b>QUINTANA ROO</b>	1.8	1.6	1.7	1.8	1.7
<b>SAN LUIS POTOSI</b>	1.7	1.9	2.4	2.1	2.5
<b>SINALOA</b>	2.6	2.3	2.9	2.5	2.2
<b>SONORA</b>	4.4	3.3	3.1	4.2	4.6
<b>TABASCO</b>	1.0	1.0	1.2	1.5	1.2
<b>TAMAUULIPAS</b>	2.0	1.9	2.6	2.1	2.2
<b>TLAXCALA</b>	2.3	2.2	1.7	1.7	1.7
<b>VERACRUZ</b>	5.8	2.9	3.7	4.1	5.3
<b>YUCATAN</b>	7.0	5.9	6.1	6.1	4.3
<b>ZACATECAS</b>	3.0	3.3	3.5	2.4	2.0
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
1989-1993  
INVERSION FEDERAL EJERCIDA  
EN TERMINOS REALES**

(MILLONES DE PESOS)

<b>ESTADO</b>	<b>T.M.A.C.</b>
TABASCO	61.5
GUANAJUATO	35.3
HIDALGO	25.7
SAN LUIS POTOSI	25.3
MICHOACAN	24.1
GUERRERO	23.0
MEXICO	20.8
PUEBLA	20.4
MORELOS	20.1
AGUASCALIENTES	19.8
COAHUILA	19.3
QUERETARO	19.1
TAMAULIPAS	18.5
CAMPECHE	17.3
BURUNGO	17.3
VERACRUZ	17.2
SONORA	17.1
BAJA CALIFORNIA SUR	15.4
OAXACA	15.1
QUINTANA ROO	14.4
CHIAPAS	14.0
SINALOA	12.3
JALISCO	11.9
CHIHUAHUA	10.0
TLAXCALA	9.2
ZACATECAS	6.6
COLIMA	6.5
YUCATAN	4.8
NAYARIT	4.1
BAJA CALIFORNIA	1.0
NUEVO LEON	(7.4)
<b>TOTAL</b>	<b>15.8</b>

FINANCIAMIENTO DEL FONDO FEDERAL DE INVERSIÓN  
**INVERSIÓN FEDERAL PERCAPITA**  
 1980-1983

ESTADO	1980 %	ESTADO	1981 %	ESTADO	1982 %	ESTADO	1983 %
1.- YUCATAN	7.9	1.- BAJA CALIFORNIA SUR	21.9	1.- YUCATAN	20.4	1.- CAMPECHE	22.2
2.- OAXACA	7.9	2.- CAMPECHE	17.5	2.- CAMPECHE	16.1	2.- YUCATAN	27.8
3.- CAMPECHE	6.8	3.- YUCATAN	13.9	3.- BAJA CALIFORNIA SUR	13.9	3.- QUINTANA ROO	22.8
4.- BAJA CALIFORNIA SUR	5.9	4.- OAXACA	10.2	4.- QUINTANA ROO	12.9	4.- BAJA CALIFORNIA SUR	21.3
5.- QUINTANA ROO	5.5	5.- QUINTANA ROO	9.9	5.- ZACATECAS	12.9	5.- OAXACA	17.9
6.- BAYAMON	4.7	6.- SINALOA	8.9	6.- SINALOA	12.9	6.- OAXACA	14.9
7.- TLAXCALA	4.5	7.- TLAXCALA	8.9	7.- OAXACA	11.9	7.- SONORA	14.9
8.- NUEVO LEON	3.7	8.- OAXACA	9.1	8.- OAXACA	11.2	8.- TLAXCALA	14.9
9.- SONORA	3.7	9.- ZACATECAS	7.7	9.- SINALOA	10.7	9.- OAXACA	13.9
10.- ZACATECAS	3.6	10.- OAXACA	7.4	10.- TLAXCALA	10.6	10.- OAXACA	13.9
11.- OAXACA	3.4	11.- ABASCALENTES	6.7	11.- OAXACA	10.2	11.- CAMPECHE	13.4
12.- BAJA CALIFORNIA	3.4	12.- BAYAMON	5.9	12.- GUERRERO	9.2	12.- BAYAMON	12.9
13.- ABASCALENTES	3.1	13.- MORELOS	5.9	13.- ABASCALENTES	9.1	13.- SINALOA	12.2
14.- CHIAPAS	3.0	14.- SONORA	5.4	14.- BAYAMON	7.9	14.- SINALOA	11.7
15.- CHIAPAS	2.6	15.- HIDALGO	5.0	15.- MORELOS	7.9	15.- ZACATECAS	11.6
16.- GUERRERO	2.4	16.- OAXACA	4.9	16.- HIDALGO	7.9	16.- HIDALGO	11.4
17.- QUERETARO	2.4	17.- SINALOA	4.6	17.- SONORA	7.9	17.- MORELOS	10.9
18.- SINALOA	2.4	18.- QUERETARO	4.4	18.- CHIAPAS	7.1	18.- ABASCALENTES	10.4
19.- OAXACA	2.3	19.- CHIAPAS	4.4	19.- SINALOA	6.9	19.- CHIAPAS	9.4
20.- MORELOS	2.0	20.- NUEVO LEON	4.2	20.- SINALOA	6.9	20.- SINALOA	7.9
21.- SINALOA	2.0	21.- SINALOA	3.7	21.- QUERETARO	6.8	21.- QUERETARO	7.9
22.- HIDALGO	2.0	22.- SINALOA	3.2	22.- SAN LUIS POTOSI	6.4	22.- NUEVO LEON	6.9
23.- SINALOA	1.8	23.- SAN LUIS POTOSI	2.9	23.- TABASCO	5.4	23.- SAN LUIS POTOSI	6.8
24.- GUERRERO	1.7	24.- TABASCO	2.8	24.- BAJA CALIFORNIA	6.2	24.- BAJA CALIFORNIA	6.2
25.- TABASCO	1.5	25.- PUEBLA	2.9	25.- NUEVO LEON	4.9	25.- TABASCO	6.0
26.- SAN LUIS POTOSI	1.5	26.- SINALOA	2.1	26.- TABASCO	4.9	26.- TABASCO	6.0
27.- VERACRUZ	1.2	27.- BAJA CALIFORNIA	2.0	27.- PUEBLA	3.9	27.- PUEBLA	5.9
28.- JALISCO	1.1	28.- GUERRERO	2.0	28.- GUERRERO	3.9	28.- GUERRERO	4.4
29.- TABASCO	1.0	29.- JALISCO	1.8	29.- JALISCO	2.9	29.- VERACRUZ	4.9
30.- PUEBLA	1.0	30.- TABASCO	1.9	30.- SINALOA	2.9	30.- JALISCO	3.9
31.- MEXICO	0.7	31.- VERACRUZ	1.4	31.- VERACRUZ	2.7	31.- MEXICO	3.9

ANEXO 2A

**INVERSION FEDERAL PERCAPITA  
TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO  
1989-1993**

ESTADO	T.M.A.C.
1 TABASCO	109.3
2 MEXICO	58.5
3 SAN LUIS POTOSI	58.2
4 HIDALGO	57.1
5 MICHOACAN	54.0
6 GUERRERO	53.3
7 MORELOS	52.2
8 CAMPECHE	49.9
9 PUEBLA	49.7
10 VERACRUZ	48.1
11 AGUASCALIENTES	47.9
12 TAMAULIPAS	47.6
13 CHIAPAS	47.4
14 DURANGO	46.2
15 SONORA	44.9
16 QUERETARO	44.9
17 BAJA CALIFORNIA SUR	43.1
18 SINALOA	40.5
19 OAXACA	37.1
20 JALISCO	36.5
21 QUINTANA ROO	34.6
22 GUANAJUATO	33.3
23 COAHUILA	32.1
24 COLIMA	31.2
25 TLAXCALA	28.5
26 CHIHUAHUA	28.4
27 ZACATECAS	28.2
28 NAYARIT	26.0
29 YUCATAN	25.2
30 BAJA CALIFORNIA	15.5
31 NUEVO LEON	8.8
NACIONAL	42.5

ANEXO 9 T.M.A.C. 1993

FUENTE : CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL.

## TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO

ESTADO	TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO 1983 - 1992
1 YUCATAN	75.6
2 MICHOACAN	73.6
3 GUERRERO	69.7
4 CAMPECHE	69.6
5 COAHUILA	68.2
6 TLAXCALA	67.7
7 GUANAJUATO	67.4
8 OAXACA	67.0
9 CHIAPAS	66.6
10 SONORA	65.7
11 HIDALGO	63.0
12 CHIHUAHUA	62.9
13 MEDIA NACIONAL	58.3
14 NUEVO LEON	57.0
15 TAMAULIPAS	56.8
16 VERACRUZ	54.7
17 SINALOA	54.0
18 SAN LUIS POTOSI	53.9
19 DURANGO	53.7
20 PUEBLA	53.2
21 MORELOS	52.9
22 NAYARIT	52.6
23 MEXICO	52.5
24 COLIMA	51.6
25 AGUASCALIENTES	50.3
26 ZACATECAS	49.6
27 JALISCO	48.0
28 QUERETARO	46.7
29 QUINTANA ROO	45.6
30 TABASCO	45.6
31 BAJA CALIFORNIA	43.0
32 BAJA CALIFORNIA SUR	38.4

**CUADRO 1**  
**POBLACION TOTAL, INDICADORES SOCIOECONOMICOS, INDICE Y GRADO DE MARGINACION**  
**POR ENTIDAD FEDERATIVA**

ESTADO	POBLACION	% DE POB. ANUALMENTE > 15 AÑOS	% DE POB. SIN FERIADES DE OBLIGATORIA > 15 AÑOS	% DE POB. FUERA DE VIVIENDAS CON SERVICIO DE ENTUBADO	% DE COSENF. DE VIVIENDAS SIN SERVICIO ELECTRICO	% DE COSENF. DE VIVIENDAS SIN SERVICIO DE ENTUBADO	% DE COSENF. DE VIVIENDAS SIN SERVICIO DE ENTUBADO	% DE COSENF. DE VIVIENDAS SIN SERVICIO DE ENTUBADO	% DE COSENF. DE VIVIENDAS SIN SERVICIO DE ENTUBADO	% DE COSENF. DE VIVIENDAS SIN SERVICIO DE ENTUBADO	% DE POS. DE LOCALIDADES CON < 500 HABITANTES	% DE POB. OCUPADA CON SERVICIO MINIMO DE 2 SALARIOS MINIMOS	INDICE	GRADO
GENERAL	81,266,646	12.64	29.21	21.47	12.99	20.92	87.99	20.92	34.28	63.22				
1 AGENCIALES	719,959	7.06	33.96	10.89	4.97	4.19	61.02	7.66	26.97	62.53	-0.980	BAJA		
2 BAJA CALIFORNIA	1,690,956	4.88	24.01	4.80	10.49	18.58	45.43	8.13	11.95	39.96	-1.245	MUY BAJA		
3 BAJA CALIFORNIA SUR	1,177,784	6.29	27.77	7.03	11.10	10.17	48.90	13.99	25.50	54.06	-0.999	BAJA		
4 CAMPECHE	526,196	16.40	44.82	24.80	18.02	29.52	96.03	24.18	39.21	68.07	0.490	ALTA		
5 CHIHUAHUA	1,972,340	6.48	29.19	10.91	8.24	7.76	90.00	9.49	17.13	90.89	-1.062	BAJA		
6 CHIAS	429,510	9.30	36.02	8.27	8.92	6.61	66.03	21.13	22.39	90.40	-0.758	BAJA		
7 CHIQUILA	3,210,498	30.12	62.08	42.64	34.92	42.09	74.07	60.90	68.66	90.08	0.280	MUY ALTA		
8 CHIRIQUILA	2,441,873	6.12	30.96	14.10	13.23	14.99	47.76	9.58	25.67	82.81	-0.872	BAJA		
9 DISTRITO FEDERAL	8,238,744	4.00	16.77	1.81	0.76	3.33	45.58	2.45	0.32	60.47	-1.690	MUY BAJA		
10 DURANGO	1,349,378	6.98	39.49	32.38	12.73	14.99	53.47	20.04	49.29	67.65	0.012	ALTA		
11 GUANAJUATO	3,982,692	16.67	46.91	21.11	12.90	16.77	69.56	16.71	40.82	61.22	0.212	ALTA		
12 GUERRERO	3,020,927	29.97	50.38	80.49	22.93	44.03	69.64	49.83	56.12	67.91	1.247	MUY ALTA		
13 HALISCO	1,988,266	20.86	45.73	42.78	22.80	28.96	63.60	29.80	62.88	73.70	1.170	MUY ALTA		
14 JALISCO	6,302,699	6.80	36.92	11.99	7.87	13.78	48.82	13.21	23.02	56.49	0.799	BAJA		
15 JALISCO	9,816,796	8.03	29.74	16.17	8.44	14.72	58.61	12.80	21.30	62.73	-0.804	BAJA		
16 MICHOACAN	3,648,199	17.32	43.66	24.48	13.13	20.96	69.23	29.70	48.34	69.96	0.383	ALTA		
17 MORELOS	1,196,059	11.96	33.99	19.00	3.96	11.37	66.88	21.76	26.59	69.90	-0.467	BAJA		
18 NAYARIT	824,643	11.24	41.87	19.24	6.57	16.11	68.91	21.62	48.79	69.62	-0.134	MEDIA		
19 NUEVO LEON	3,099,736	4.96	23.19	4.21	1.64	6.70	47.83	6.10	8.48	68.74	1.377	MUY BAJA		
20 OAXACA	3,019,690	27.64	64.70	46.49	29.81	42.21	69.94	62.61	69.62	78.73	2.054	MUY ALTA		
21 PUEBLA	4,126,101	19.22	44.90	36.49	16.47	29.22	64.49	30.02	46.46	72.41	0.831	MUY ALTA		
22 QUERETARO	1,061,236	15.37	39.60	34.89	16.66	16.43	66.47	16.76	47.98	90.46	0.191	ALTA		
23 QUINTANA ROO	492,277	12.30	39.90	17.29	19.39	10.49	63.38	23.19	33.29	48.17	-0.191	MEDIA		
24 SAN LUIS POTOSI	2,003,197	14.96	44.51	26.30	27.99	23.77	65.91	29.99	49.90	71.14	0.749	ALTA		
25 SINALOA	2,204,064	8.96	37.40	19.78	8.99	18.46	60.71	23.69	43.66	66.61	-0.141	MEDIA		
26 SONORA	1,823,806	6.62	28.08	7.72	8.24	8.82	64.29	18.19	35.99	62.70	-0.980	BAJA		
27 TABASCO	1,601,744	12.67	43.84	16.62	16.48	43.82	66.84	12.82	67.62	95.49	0.817	ALTA		
28 TAMAULIPAS	2,249,591	6.98	32.15	6.91	16.90	18.96	63.03	13.61	21.91	61.07	-0.809	BAJA		
29 TLASCALA	791,277	11.13	33.90	36.87	6.64	8.73	67.49	14.24	36.73	72.23	-0.099	MEDIA		
30 VERACRUZ	6,229,299	19.29	47.88	26.44	27.17	41.81	63.43	36.90	60.39	71.96	1.139	MUY ALTA		
31 YUCATAN	1,362,840	16.96	47.82	30.07	8.20	26.36	61.06	19.80	32.36	73.81	0.400	ALTA		
32 ZACATECAS	1,276,323	8.99	48.12	43.66	13.30	24.69	67.18	18.99	62.09	72.70	0.698	ALTA		

**CUADRO 2**  
**INDICE Y GRADO DE MARGINACION DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA, LUGAR QUE OCUPA EN EL CONTEXTO NACIONAL**

CLAVE	ENTIDAD	LUGAR QUE OCUPA EN EL CONTEXTO NACIONAL	INDICE	GRADO
07	CHAPAS	1	2.38048	MUY ALTA
20	OAXACA	2	2.06628	MUY ALTA
12	GUERRERO	3	1.74689	MUY ALTA
12	HYDALGO	4	1.18952	MUY ALTA
30	VERACRUZ	5	1.13030	MUY ALTA
21	PUEBLA	5	0.83108	MUY ALTA
24	SAN LUIS POTOSI	7	0.74878	ALTA
32	ZACATECAS	8	0.58805	ALTA
27	TABASCO	9	0.51677	ALTA
04	CAMPECHE	10	0.47741	ALTA
31	YUCATAN	11	0.39969	ALTA
18	MICHOACAN	12	0.38274	ALTA
11	GUANAJUATO	13	0.21157	ALTA
22	QUERETARO	14	0.16088	ALTA
10	DURANGO	15	0.01175	ALTA
29	TLAXCALA	16	-0.03820	MEDIA
19	MAYAGUEZ	17	-0.13288	MEDIA
25	SINALOA	18	-0.14100	MEDIA
23	QUINTANA ROO	18	-0.18118	MEDIA
17	MORELOS	20	-0.45714	BAJA
15	MEXICO	21	-0.80422	BAJA
28	TAMAULIPAS	22	-0.80855	BAJA
06	COLUMA	23	-0.75783	BAJA
14	JALISCO	24	-0.78784	BAJA
26	SONORA	25	-0.85979	BAJA
09	CHIHUAHUA	26	-0.87224	BAJA
01	AGUASCALIENTES	27	-0.89951	BAJA
03	BAJA CALIFORNIA SUR	28	-0.89951	BAJA
06	COAHUILA DE ZARAGOZA	29	-1.05344	BAJA
02	BAJA CALIFORNIA	30	-1.34484	MUY BAJA
19	NUOVO LEON	31	-1.37680	MUY BAJA
08	DISTRITO FEDERAL	32	-1.68948	MUY BAJA