

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO O HACIA UNA
RENEGIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
PABLO SERGIO DERAS QUIÑONES

MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

25
29



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.

INDICE

AGRADECIMIENTOS

Página

INTRODUCCION

I

CAPITULO 1 INTEGRACION DEL ESTADO POSTREVOLUCIONARIO (1917-1940).

1.1	REGIMEN JURIDICO.....	1
1.1.1	CONSTITUCIONALIDAD.....	1
1.1.2	ESTADO DE DERECHO.....	14
1.1.3	COMETIDOS.....	15
1.1.4	PRIVILEGIO.....	19
1.2	REFORMAS SOCIALES.....	21
1.2.1	AGRARIA.....	21
1.2.2	LABORAL.....	32
1.3	SISTEMA POLITICO.....	38
1.3.1	PRESIDENCIALISMO.....	39
1.3.2	PARTIDO DEL GOBIERNO.....	42
1.4	INSTITUCIONALIZACION E INSTITUCIONES.....	49
1.4.1	DE LOS CONFLICTOS.....	50
1.4.2	DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.....	52

CAPITULO 2 MODELOS DE DESARROLLO (1940-1994).

2.1	INDUSTRIALIZACION (1940-1958).....	59
2.1.1	GENERALIDADES.....	59
2.1.2	SUSTITUCION DE IMPORTACIONES.....	62
2.1.3	PRODUCCION AGRICOLA.....	73
2.1.4	ADMINISTRACION.....	82
2.1.5	BENEFICIO SOCIAL.....	82
2.2	DESARROLLO ESTABILIZADOR (1958-1970).....	87
2.2.1	GENERALIDADES.....	87
2.2.2	ADMINISTRACION.....	91
2.2.3	BENEFICIO SOCIAL.....	93
2.3	DESARROLLO COMPARTIDO (1970-1982).....	103
2.3.1	GENERALIDADES.....	103
2.3.2	REFORMA POLITICA.....	110
2.3.3	REFORMA AGRARIA.....	112
2.3.4	REFORMA ADMINISTRATIVA.....	113
2.3.5	BENEFICIO SOCIAL.....	118
2.4	MODERNIZACION (1982-1994).....	133
2.4.1	GENERALIDADES.....	133
2.4.2	PLAN GLOBAL DE DESARROLLO.....	137
2.4.3	REFORMA POLITICA.....	139
2.4.4	BENEFICIO SOCIAL.....	143

CAPITULO 3 PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DESARROLLO (1970-1990).

3.1	HACIA UNA CONCEPTUALIZACION.....	147
3.2	PRESENCIA DE LAS OENEGES EN MEXICO.....	163
3.3	PAPEL DE LAS OENEGES EN MEXICO.....	171
3.4	APORTES.....	175
3.5	PARTICIPACION Y PODER.....	180
3.6	PELIGROS Y PROYECCION.....	190

CAPITULO 4 CONDICIONES PARA EL DESARROLLO

4.1	DIFERENCIACION.....	201
4.2	DESARROLLO SOCIAL.....	213
4.3	DESARROLLO POLITICO.....	221
4.4	DESARROLLO ECONOMICO.....	228
4.5	ARCOIRIS DEL DESARROLLO.....	239

	CONCLUSIONES.....	240
--	-------------------	-----

	ANEXOS.....	245
--	-------------	-----

	BIBLIOGRAFIA.....	262
--	-------------------	-----

A G R A D E C I M I E N T O S

Entrar al momento de los agradecimientos resulta, paradójicamente, uno de los momentos más ingratos en los que uno se puede encontrar, no porque uno se lo proponga de manera deliberada; sino que al evaluar el momento y las condiciones en que uno se encuentra, no puede dejar de reconocer que uno está ahí como producto de la intervención de cientos, quizás miles, de personas, circunstancias, lugares, experiencias, lecturas, etc. que han contribuido para que uno esté donde está. Por lo que resulta imposible recordar por nombre a todas las personas, maestros, familiares, amigos, compañeros, etc. que a lo largo de todos estos años han contribuido en mi desarrollo; aún sin que muchos de ellos lo supieran.

Así que quiero agradecer a todos en lo general y a cada uno en lo particular, por su valiosa contribución.

Sin embargo, no quiero dejar de señalar algunas personas que por su significado han cobrado un valor muy especial para mi vida personal y profesional.

En primer lugar, agradezco a JESUCRISTO promotor y prototipo por excelencia del desarrollo integral de la humanidad, en quien pude encontrar la plenitud de vida y de lo cual doy testimonio.

Al núcleo social más pequeño e inmediato del cual formo parte: mi familia, que mis padres cultivaron y estimularon con su mayor entrega y dedicación; para enseñarme las cosas más sencillas y valiosas de la vida. A mis padres ADOLFO y ROGELIA y a mis hermanos ADOLFO, HUMBERTO

y ELIZABETH, RUBEN y CESIAH, OSCAR y BARBARA, PATRICIA, ALEJANDRO y NORMA, quienes a lo largo de todos estos años y en medio de sus limitaciones brindaron todo lo que estuvo a su alcance para que pudiera terminar mis estudios y me alentaron a seguir adelante.

A LAURA, mi compañera de vida, quien desde que iniciamos la aventura de la vida, no ha dejado de ser un acicate para que no merme mi proceso de desarrollo integral; y que en estos últimos meses se vió desplazada y privada de un tiempo que legítimamente le correspondía. Por su paciencia, sumisión y esfuerzo en la elaboración de los anexos de este trabajo, y que me alentó hasta ver coronado el fruto de este esfuerzo.

A los doctores ROLANDO GUTIERREZ-CORTES y GERALD NYENHUIS HENDRISCH, por sus oportunos y valiosos consejos, aún desde antes de mi formación profesional.

Al profesor GABRIEL CAMPUZANO PANIAGUA, quien no sólo estuvo al frente de este trabajo como responsable académico, con su dedicación y valiosas observaciones, sino con quien he tenido la bendición de cultivar una buena amistad a lo largo de estos años.

A los profesores Pablo Rosas Cervantes, Carlos Ruíz Sánchez, Ricardo Uvalle Berrones y Enrique Varas Gómez, quienes fungieron como sinodales de esta tesis y de quienes recibí valiosas observaciones que la enriquecieron.

A la licenciada BEERI AMPARO CAMPUZANO LOPEZ, con quien tuve la bendición de compartir intensamente estos últimos meses en que nos vimos envueltos en experiencias similares. Pero además, quien contribuyó de manera importante para darle coherencia y claridad al capítulo I de esta tesis, principalmente.

A JOSE DE LA O, entrañable amigo de mi juventud, con quien tuve la dicha de compartir y discutir desde nuestra temprana juventud en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales muchas de las ideas que finalmente quedaron aquí plasmadas.

Finalmente quiero agradecer también a VISION MUNDIAL DE MEXICO, A.C. por la beca que me concedió, que aunque no fué mucha, me permitió concentrar mi atención en la elaboración de este trabajo por algunas semanas; tiempo que a estas alturas, me resultaba imprescindible.

A todos ellos, mi profunda gratitud.

INTRODUCCION

La elaboración de esta tesis responde no sólo al interés particular de regularizar la situación académica del sustentante, sino a tratar de resolver una serie de interrogantes que han ido surgiendo a lo largo de mi experiencia, tanto personal como profesional egresado de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, en el contacto directo con una parte significativa del sector marginado de nuestro país. Fué la convergencia en el tiempo y en el espacio de inquietudes que, en última instancia, tienen que ver con el fenómeno del desarrollo. Concepto que por cierto, viene siendo cada vez más cotidiano en el lenguaje popular y quizás cada vez menos entendido.

Al cabo de algunos años de estar trabajando en el sector social, en la promoción del desarrollo social y humano con sectores marginados del país y observar los esfuerzos que vez tras vez los distintos gobiernos han hecho para promover el desarrollo de la sociedad 'mejorando' las condiciones de vida de la población y ver que a pesar de todos estos esfuerzos las condiciones de vida para un alto porcentaje de la población, al menos en apariencia, siguen igual si no es que peor que antes. Surgen preguntas como ¿qué es el desarrollo?, ¿por dónde comienza? ¿hacia dónde va? ¿quién es el responsable de promoverlo? etc.

Al intentar contestar la pregunta sobre ¿qué es el desarrollo?, que es la esencia del capítulo cuatro de este trabajo, me llevó retrospectivamente de manera inevitable a hacer una revisión sobre el protagonismo que la sociedad civil en México está encarando para

promover el desarrollo; más aún, su propio desarrollo, esto queda plasmado en el capítulo tercero.

La explicación de este protagonismo se puede encontrar en gran parte, en la medida que se entiende el papel que ha desempeñado el gobierno mexicano en este proceso y que se ha expresado en las cuatro grandes tendencias que ha habido en el país a través de los modelos de desarrollo seguidos desde 1940 hasta la fecha. Este es el tema del segundo capítulo.

Finalmente habría que entender por qué el gobierno mexicano se convierte en el responsable ante la sociedad, de impulsar dichas acciones; contenido del capítulo primero.

Es así que el presente trabajo consta de cuatro partes fundamentales más las conclusiones, cada uno de los capítulos constituye una unidad en sí misma, por lo cual podrían leerse de manera independiente. Sin embargo, mantienen una lógica secuencial entre sí, de tal suerte que la mejor comprensión de cada uno de ellos presupone la lectura del anterior.

Así pues, al abordar la pregunta ¿quién es el responsable del desarrollo del país? me llevó a hacer una revisión retrospectiva hasta que inevitablemente llegué al hecho de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que fué la que consignó en su texto la responsabilidad al Estado mexicano de esta promoción.

El primer punto a clarificar dentro de este capítulo es la reestructuración que sufre el Estado Mexicano a partir del conflicto armado denominado Revolución Mexicana, que hace surgir un Estado fuerte y dominador en todas las esferas de la vida pública, caracterizado por su gran capacidad centralizadora y levantándose

como el gran monopolio de la reconstrucción nacional y del desarrollo de la sociedad mexicana. Si esto es cierto, entonces la hipótesis a comprobar será que:

"El Estado mexicano que emerge de la revolución mexicana con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se adjudica y responsabiliza por el desarrollo del país y el bienestar de los ciudadanos".

Por esta razón, el capítulo primero INTEGRACION DEL ESTADO POSTREVOLUCIONARIO (1917-1940), aborda las implicaciones que tuvo esta nueva Constitución en la integración del nuevo régimen jurídico que surge de la revolución mexicana, aspectos como la Constitucionalidad, la conformación de un Estado de Derecho, la definición de los Cometidos del Poder Público y el Estado de privilegio que goza el mismo Estado mexicano frente al régimen jurídico emanado de la Constitución. Aspectos que vienen a constituir el punto de partida, pero a la vez el marco de referencia. Es el Estado mexicano postrevolucionario el responsable de promover el desarrollo del país.

Seguidamente se trabaja lo que fueron las Reformas Sociales, causa y consecuencia de la lucha revolucionaria, en esta línea destacan la agraria y la laboral. Ambas identificadas como una expresión obligada del gobierno en la promoción del Desarrollo Nacional y más específicamente de los Cometidos Sociales adoptados. Elemento, este último, que jugará un papel importante a lo largo de este trabajo. Ya que estos constituyen desde el principio, una de las bases ideológicas del movimiento armado y después, del Estado Postrevolucionario emanado de él.

Se abordan los aspectos más relevantes, o por decirlo de otra manera, los rieles sobre los cuales corre el sistema político

mexicano. En este aspecto destacan los dos ejes más importantes: el Presidencialismo y el Partido del Gobierno. Bajo la lógica de constituir formalmente un gobierno fuerte que fuera capaz de cumplir con los encargos de la revolución mexicana, plasmados en la Constitución del 17.

Finalmente abordó el fenómeno de la Institucionalización que siguió a la revolución mexicana. Este proceso se dió fundamentalmente en dos vertientes. Por un lado, la institucionalización de parte del estado mexicano que siguieron las demandas sociales, fenómeno que se caracterizó por mover los conflictos sociales del campo abierto a un campo cerrado, el de la burocracia, de tal suerte que las pugnas propias que se dan en la búsqueda de satisfacción de estas demandas sociales fueron ubicándose en el marco administrativo. Por otro lado, la Institucionalización de la Administración Pública como el fenómeno de crear instituciones tanto del sector central como del paraestatal, a fin de responder a las demandas que el país iba enfrentando paulatinamente.

No hago una revisión minuciosa de la creación de Departamentos o Dependencias del gobierno, ya que además de no ser objeto de trabajo de esta tesis, llevaría a duplicar inútilmente el excelente trabajo que para el caso desarrolló el Dr. Alejandro Carrillo Castro en "La Reforma Administrativa" cuando fué titular de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (1976-1982).

Para una profundización sobre este proceso, se recomienda la revisión de dicho material.

El segundo capítulo MODELOS DE DESARROLLO (1940-1994), dibuja los distintos escenarios que vivió el país desde 1940 hasta la fecha, como esfuerzos del gobierno por promover el desarrollo del país. Aquí resaltan los cuatro modelos de desarrollo que, de acuerdo a una serie de investigadores y estudiosos, se dieron en el país.

Es una mera descripción de los elementos más representativos que caracterizaron a cada uno de ellos. Por esta razón, no entro en el análisis específico, ni al detalle de todos los fenómenos que convergieron en cada una de las etapas, ya que me llevaría a un trabajo infinito, ilimitado y dispersar la atención del objeto de éste. Tratando más bien de observar las grandes tendencias que siguió cada uno de ellos y el enfoque que se le dió a los Cometidos Sociales, como una parte sustancial en la promoción del desarrollo del país. Situación que nos permite entender mejor nuestro presente.

El segundo punto es mostrar cómo el Estado mexicano, al intentar un proceso de desarrollo nacional puso un énfasis excesivo en el crecimiento económico y la industrialización, dejando de lado lo que se conoce como el desarrollo social o bienestar social del desarrollo. Creando prácticamente una sociedad parapléjica, por los grandes contrastes generados por los modelos que se impulsaron. Estos están clasificados en cuatro grandes rubros:

- a) Modelo de Industrialización (1940-1958)
- b) Desarrollo Estabilizador (1958-1970)
- c) Desarrollo Compartido (1970-1982)
- d) Modernización (1982-1994)

Bajo estas categorías resulta relativamente fácil distorsionar o confundir lo que han sido las acciones gubernamentales con la intención de promover el desarrollo del país, sin que necesariamente

tenga algo que ver con esto; o bien, se tenga una perspectiva muy limitada de lo que implica el proceso.

Aquí la interrogante ¿Puede el Estado ser realmente el promotor del Desarrollo? genera la siguiente hipótesis:

"El Estado mexicano puede y debe promover aquellos aspectos que creen mejores condiciones generales de vida para la población, enfocado mayormente a los aspectos de modernización.

Sin embargo, la promoción social y humana que tiene que ver con la modificación de estilos de vida y mejorar su calidad, no puede hacerlo más que en un aspecto propositivo y normativo".

En esta lógica, el primer modelo abordado es el de INDUSTRIALIZACION (1940-1958). En esta etapa, que si bien es cierto, no coincide en sentido estricto con el inicio de la década, la industrialización toma un auge importantísimo para el país. Durante este enfoque resaltan dos aspectos fundamentales:

La política del gobierno conocida como sustitución de importaciones y la producción agrícola intensiva. Aspectos que durante 18 años vinieron a impactar la dinámica económica y social del país y que hasta la fecha tiene sus secuelas. Resultado de esto, entre otras cosas, resaltan el proceso de urbanización explosiva que experimentó el país a causa de la atracción y la demanda de mano de obra que ofrecían las industrias en las ciudades, relegando a segundo término el desarrollo del campo por la migración que se dio a las ciudades.

Por otro lado, implementan una serie de estrategias de desarrollo que vinieron a darle una cobertura importante a la Reforma Agraria. Estas estrategias se enfocaron a: la regionalización del país, la construcción de grandes infraestructuras como las Cuencas

Hidroeléctricas, los Polos de Desarrollo y la agricultura intensiva, estimulada por el fenómeno de la revolución verde.

Durante este período hace su aparición una clase administrativa denominada 'tecnocracia' que fué en gran medida, la responsable de impulsar este modelo de desarrollo y que desde entonces, ha estado presente en mayor o menor grado, en las estructuras de gobierno y en la definición e implementación de las políticas de desarrollo.

El segundo modelo revisado es el DESARROLLO ESTABILIZADOR (1958-1970). Durante este período los gobiernos se vieron obligados a equilibrar las tendencias del desarrollo que había tenido el país. Ya que finalmente el modelo de industrialización si bien había aumentado exitosamente los indicadores económicos, el aspecto social había quedado rezagado; no había ido a la par la distribución de los beneficios generados con el crecimiento económico. Por otro lado, lo que se conoció como el 'milagro mexicano' comenzó a perder sus encantos al enfrentar el gobierno una serie de deudas que contrajo la planta industrial del país y tener que pagar la cuenta; y a las crecientes demandas de la población; que a estas alturas era mayoritariamente urbana. Para estas fechas las demandas sociales (agrarias y laborales) que habían surgido de la Revolución y la Constitución, comenzaron a tener una connotación diferente, más específica, en términos de salud, educación, vivienda, seguridad social, etc.

El DESARROLLO COMPARTIDO (1970-1982), es el tercer modelo revisado, este período se caracterizó por la Reforma Política, Reforma Agraria y una Reforma Administrativa. En este período destaca la aparición de un gran número de organismos públicos que integraron

el sector paraestatal. Las Demandas Sociales fueron atendidas por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) como una instancia administrativa y un programa dependiente directo de la Presidencia de la República; además, se pasa del esquema del Desarrollo Regional impulsado por los modelos anteriores, al Desarrollo Estatal. Dándole una connotación geográfica más específica al desarrollo e involucrando a las autoridades estatales en la responsabilidad directa de este proceso.

El cuarto y último modelo revisado es el de MODERNIZACION (1982-1994), que está caracterizado, entre otras cosas, por la intención de sanear las finanzas públicas a través de la privatización de empresas públicas no estratégicas y con esto, la desestatización de la economía en general; control de la inflación, búsqueda de nuevos mercados económicos, globalización de la economía, pluralidad política resistida, combatida y finalmente, aceptada por el gobierno y grandes obras de infraestructura; el cumplimiento de los Cometidos Sociales se dió principalmente, en base a concertaciones con los distintos sectores de la sociedad y al PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL). Se promovió el fortalecimiento del Municipio como la célula político-administrativa más cercana al desarrollo local y se estableció la primera Asamblea de Representantes en el D.F. como órgano consultivo de elección popular.

El tercer capítulo PARTICIPACION SOCIAL Y DESARROLLO (1970-1990), viene a constituir, a mi juicio, el aspecto más relevante de este trabajo pero que no podría entenderse cabalmente a menos que se tengan los dos capítulos anteriores como marco de referencia.

Este capítulo finalmente es el que viene a dar sentido al título de este trabajo "Administración para el Desarrollo o hacia una oenegización de la Administración Pública"; ya que si el gobierno quiere promover el desarrollo nacional a través de la Administración Pública, deberá reconocer abiertamente la existencia de este fenómeno de 'oenegización' de la sociedad y buscar los espacios jurídicos, administrativos y políticos no sólo para establecer una relación adecuada con este fenómeno, sino lograr su incorporación al proceso más amplio de desarrollo del país.

En este capítulo se intenta hacer un aporte epistemológico a uno de los fenómenos que recientemente están llamando la atención del país y del mundo, que es la organización de la sociedad civil a través de agrupaciones denominadas como Organismos No Gubernamentales (ONG's). DENESES, como las denominaré en este trabajo. Me refiero a hacer un aporte epistemológico porque habiendo participado en los últimos nueve años en este tipo de organizaciones, me propongo plantearlas ahora como objeto de estudio y no como sujeto de trabajo.

Para abordar este punto, el capítulo comienza con dos aspectos definitorios: primero, lo que es la participación social ¿por qué se da ésta? Segundo, ¿por qué se buscan este tipo de organizaciones como canales de expresión de la sociedad civil?

También se pretende hacer una caracterización o tipología de lo que son estas organizaciones, a la luz de la información disponible.

Se revisan lo que son sus aportes más significativos para el desarrollo de la sociedad. Aunque están caracterizados y aglutinados por dimensiones como Educación, Salud, Ecología, Derechos Humanos, etc, es evidente que esta caracterización menciona sólo los aspectos

del desarrollo que pretenden tocar sin negar el fenómeno integral y que se ubican en un amplio espectro de tipos de intervención social, que va desde el asistencialismo puro hasta la búsqueda de la transformación social, dentro de la lógica de la promoción humana.

Se señalan una serie de peligros y la proyección futura que a mi juicio, podrían tener este tipo de organizaciones en la sociedad mexicana y sus implicaciones tanto para la Administración Pública en su futura relación, como las políticas públicas del gobierno que, sin lugar a dudas, tendrán que definirse en este contacto y relación, para que haya una mejor comprensión mutua y una concurrencia apropiada en la promoción del desarrollo.

La definición del período 1970-1990 es evidentemente arbitraria, pero pretende concentrar la atención de lo que ha sido el trabajo y presencia de estas organizaciones en México en las últimas dos décadas, ya que particularmente me resulta fascinante ver que el fenómeno toma una nueva dimensión a partir del terremoto de 1985, lo cual crea la tercera hipótesis:

"Ante la incapacidad del estado mexicano para satisfacer adecuadamente las necesidades de la población, la sociedad civil mexicana despliega una capacidad organizativa propia para buscar la satisfacción cabal de sus necesidades. Una expresión de esta capacidad son las Organizaciones No Gubernamentales".

Y no solamente eso, sino que la manera en que lo hace, refleja una tendencia a hacerlo al margen de las instituciones y políticas gubernamentales.

Más aún, parece que estas organizaciones se levantan como contrapartida al desgaste y falta de credibilidad en que las instituciones oficiales han caído y expresan significativamente el 'sístole y el diástole' social, es decir, sirven para medir la

presión arterial de la sociedad. Porque la proliferación de las OENEGES supone, en principio, una mayor organización social horizontal en defensa de derechos ciudadanos universales o causas específicas de interés público. Son expresión de comunidades alerta, vigilantes de sus intereses y sus gobiernos, y han sido también eslabones eficaces en distintas cadenas de solidaridad.

Aquí hago una clara diferencia de lo que sugiere Pablo González Casanova en su libro "La Democracia en México" respecto a lo que denomina las organizaciones gubernamentales o paragubernamentales que intentan recoger la inconformidad civil como mediadoras o intermediarias y se convierten en instancias mediatizadoras de las iniciativas locales.

El capítulo cuarto CONDICIONES DEL DESARROLLO, está constituido por una serie de apuntes surgidos de las lecturas, reflexiones personales, debates, viajes, contrastes con la realidad, etc. de lo que a estas alturas me parece que realmente es fundamental, o dicho de otra manera, expresiones básicas del desarrollo para que podamos hablar apropiadamente de este fenómeno en el país.

Sobre el desarrollo se ha escrito mucho, basta echar un vistazo a la bibliografía que hay sobre el tema para darse cuenta de la inquietud que en sí mismo genera este tema. También es un concepto cada vez más utilizado por la vox populi, en el que parece que nadie pone en duda la validez y la necesidad del desarrollo. Todos estamos de acuerdo con él, al menos en teoría.

No me propongo repetir aquí cosas que otros, seguramente mejor que yo han expuesto; aunque me parece importante rescatar algunos de los elementos que han venido surgiendo desde el principio del análisis de

este trabajo; sin embargo, hay al menos dos aspectos importantes que aclarar:

1.- No todos creemos en el desarrollo, aunque lo profesemos como credo. Basta mirar las disparidades que tienen los actos y las condiciones de nuestra vida con lo que supuestamente creemos respecto a esto.

2.- No hay mucha claridad hacia dónde se dirige el desarrollo y cómo alcanzarlo. Por esta razón, me propongo incursionar en el tema de este capítulo más a manera de apuntes que de un tratado: Pero no por esto menos importante.

Incluye en primer lugar, algunas diferenciaciones sobre el concepto de desarrollo con respecto a otros enfoques manejados como crecimiento, progreso y modernidad.

Después algunas dimensiones del Desarrollo en cuestiones sociales, políticas y económicas y finalmente el arco iris del desarrollo; breviario cultural que encontré en las andanzas de mis lecturas personales y que sugiere de una manera poco ortodoxa, la posibilidad de configurar procesos de desarrollo más coloridos.

No puedo dejar de mencionar que al escribir esta tesis, se suscitaron algunos hechos significativos en el país que si bien vienen a configurar una nueva dinámica en la realidad social, política y económica de México, en el fondo expresan que continúa vigente una serie de antiguas demandas de la población:

Uno de estos hechos fué el levantamiento de la guerrilla zapatista en Chiapas, reclamando tierra y justicia social, las mismas proclamas que incidieron en el proceso revolucionario de 1910.

Otro aspecto fué el asesinato del Lic. Luis Donald Colosio, candidato a la presidencia de la república por el partido del gobierno, en manos de un 'pacifista', que a su manera luchaba por promover la justicia en el país. Aspectos que hablan también de una crisis de la que el Estado debe persuadirse a sí mismo de que algo grave se está viviendo en el país.

La entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio (TLC), entre Canadá, Estados Unidos y México, situación que nos permitiría en el tiempo, equipararnos con los países 'desarrollados', en la medida que el crecimiento del mercado y la economía en general fueran desarrollándose.

La sistemática acción delictiva en términos de los secuestros de personas dueñas de grandes fortunas como Alfredo Harp Helú.

El inicio de una nueva dinámica política como son los debates públicos de los candidatos a la presidencia de la república (por primera vez en la historia del país). Pero ojalá que no se malentienda que la lucha por la presidencia no es un concurso de oratoria. Incluye aspectos mucho más profundos que el simple carisma del candidato y el ingreso de México al club de los países ricos.

Elementos que, sin lugar a dudas, hablan del nuevo México que estamos experimentando, la compleja trama que configura esta nueva dinámica y la urgente necesidad de continuar profundizando la comprensión de esta complejísima realidad mexicana. Pero al mismo tiempo con la firme esperanza de que la emergencia de la sociedad civil abrirá indudablemente nuevos campos en los que cada uno de nosotros y en especial la Administración Pública, como el gobierno en

acción, podemos hacer una contribución significativa para el bienestar del país.

Al final de esta tesis se anexan una serie de cuadros para completar los escenarios descritos a lo largo de este trabajo o reforzar aspectos señalados en él. Los primeros cinco anexos tienen que ver con una serie de mecanismos, legales o administrativos, de los que fué echando mano el gobierno en los distintos períodos señalados en los capítulos 1 y 2, ordenados cronológicamente. Nótese que no son, ni pretenden ser, exhaustivos, más bien fueron elaborados sobre la marcha y de manera casi accidental porque al revisar una amplia cantidad de material bibliográfico, fueron apareciendo los datos en el camino y no porque fuera premeditada su búsqueda. Razón por la cual resulta imposible citar todas las fuentes una por una. Sin embargo, me pareció oportuno concentrarlos de esta manera por si alguna utilidad posterior pudieran tener.

Los siguientes anexos tienen que ver con:

- ANEXO 1 Cuadro cronológico de mecanismos legales y administrativos (1917- 1940).
- ANEXO 2 Cuadro cronológico de mecanismos legales y administrativos (1940-1958).
- ANEXO 3 Cuadro cronológico de mecanismos legales y administrativos (1958-1970).
- ANEXO 4 Cuadro cronológico de mecanismos legales y administrativos (1970-1982).
- ANEXO 5 Cuadro cronológico de mecanismos legales y administrativos (1982-1994).
- ANEXO 6 Cuadro comparativo: Población rural-Población urbana (1910-1980)
- ANEXO 7 Cuadro comparativo: Reforma Agraria (1935-1985).
- ANEXO 8 Cuadro comparativo: Asignación del Gasto Público Federal (1925-1984).
- ANEXO 9 Cuadro comparativo: Empleo, población ocupada (1921-1980).
- ANEXO 10 Cuadro: Evolución y presencia de las DENESES en México.
- ANEXO 11 Cuadro: Relación Tipo de régimen jurídico-años de las DENESES.
- ANEXO 12 Cuadro: Círculo vicioso de la pobreza.
- ANEXO 13 Cuadro: Areas de acción de las DENESES.

ANEXO 14 Cuadro: Condiciones para el desarrollo
ANEXO 15 Cuadro: Proceso de promoción humana.

de los cuales se cita la fuente. En general la integración y presentación final de estos anexos es obra del suscrito, pero con los datos de las fuentes citadas.

1.- INTEGRACION DEL ESTADO MEXICANO POSTREVOLUCIONARIO (1917-1940)

1.1.- REGIMEN JURIDICO

1.1.1 CONSTITUCIONALIDAD

El 5 de febrero de 1917 constituyó un hito en la historia del pueblo mexicano, ya que en esta fecha se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emergida del conflicto bélico iniciado en 1910 denominado Revolución Mexicana. Surge por un lado, como el nuevo pacto social, civilizado y orientado a la redefinición del papel que el Estado Mexicano habría de tener como resultado del reacomodo de las fuerzas políticas, sociales y económicas expresadas en esa contienda y por otro, en la búsqueda y definición de la participación que a partir de ahí, jugarían los distintos sectores de la sociedad.

La Constitución intentó dar cabida a todas las demandas que llevaron al país al conflicto armado; tres corrientes, al menos, que se habían expresado en esta lucha:

Los ZAPATISTAS, sector rural proveniente mayormente del sur del país y cuyas demandas fundamentales iban dirigidas a la reestructuración del sistema de tenencia de la tierra, la reivindicación de los campesinos por poseer la tierra y eliminar los sistemas de esclavitud desarrollados en las grandes haciendas por diferentes mecanismos, entre el que sobresale la tienda de raya.

Los CONSTITUCIONALISTAS, encabezados por Venustiano Carranza, de origen militar principalmente, y cuya demanda era la de establecer un

nuevo orden constitucional que permitiera orientar el desarrollo económico y social del país desde una base jurídica que tuviera mayor correspondencia con la realidad, sin que esto significara necesariamente, una modificación sustancial en la estructura del régimen.

Los VILLISTAS, quienes al mando de Doroteo Arango (Francisco Villa) integraron la fuerza militar conocida como 'División del Norte', este grupo se desplazó básicamente en los estados del norte del país, con el avance de la lucha armada y las pugnas internas entre los grupos revolucionarios, terminó aliándose con los zapatistas por su identificación en la búsqueda de mejoras económicas y sociales para el pueblo, principalmente para el campesino.

Había también reminiscencias de otros movimientos como el fallido maderista que había luchado por una renovación del cuadro dominante del gobierno bajo el lema: 'sufragio efectivo, no reelección', sin que ello implicara un cambio de estructura política y administrativa.

Los brotes obreros, las huelgas de Cananea, Río Blanco y de los ferrocarrileros, hacían del incipiente sector obrero una fuerza que también contribuyó a que el proceso revolucionario desembocara incorporando sus demandas en esta Constitución.

Convirtiéndose así, en un contrato social generalizado que fué implementándose a partir de los grupos que se empezaban a combinar en el poder y aceptado con agrado o por la fuerza por todos los mexicanos.

Las demandas sociales que cobraron vida institucional con su consagración en los artículos 27 y 123 constituyeron "un medio

insospachado para los porfiristas en la organización del poder en México, ya que forman y definen todo lo nuevo logrado por la revolución desde el punto de vista estructural, social y político" (1). Debido a que por primera vez en la historia del país, y del mundo, los derechos de los obreros a mejores condiciones de trabajo y de los campesinos a poseer la tierra, tenían acogida en un texto constitucional.

A partir de 1917, el Estado mexicano es reconstruido y tiene las atribuciones sobre la propiedad privada, y los derechos sociales para asegurar la estabilidad del sistema en medio de las fluctuaciones económicas, políticas y sociales del país.

James Wilkie, notable investigador de la revolución mexicana sostiene que la Constitución se basa en muchos preceptos socialistas; sin embargo, este perfil que se hizo con objeto de resolver los problemas heredados de las tradiciones coloniales y liberales en México, no fué consolidado ni confirmado a través de la redacción de sus artículos, como se verá más adelante. Con esta Constitución se asumía claramente que un Estado fuerte forjaría una nueva sociedad mexicana con base en el control de los derechos privados, la rectoría económica y la promoción del bienestar social, entre otros.

Este 'radicalismo' quedó asentado en los artículos 3, 5, 27, 123 y 130 principalmente.

En los que, el Estado se atribuye el papel y las tareas en materia educativa, seguridad social, salud, vivienda, abasto e inversión. Se puede notar que la Revolución Mexicana es el primer gran movimiento

(1) Córdova, Arnaldo. "La Formación del Poder Político en México". Serie Popular Era. México. 1987.p. 16

popular contemporáneo, con un profundo contenido social y como consecuencia de esto, la Constitución de 1917 postuló la intervención activa del Estado en la vida social y económica para 'favorecer a las masas'. "De este modo pasó México a los anales de la historia como primer país que dió rango constitucional a las garantías individuales" (2).

Los artículos constitucionales más representativos en cuanto a esta activa intervención estatal en la vida de la sociedad, ya señalados contienen:

Art. 3o. La obligación del Estado a hacer frente al problema de la educación nacional, no legaliza su exclusividad sobre ella, ya que sólo señala que: "la Educación que imparte el Estado, a través de la Federación, los Estados o Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano".

Sí legaliza y faculta su capacidad supervisora y directiva sobre el fenómeno educativo, pero no su exclusividad en la ejecución. Lo cual quiere decir que los particulares tendrían derecho a la libre concurrencia en este proceso; tratando de garantizar fundamentalmente, que la educación respondiera a un proyecto nacional más que a otro tipo de intereses, particularmente religiosos. Un régimen socialista no permitiría este tipo de participación de los particulares, mucho menos en la cuestión educativa. Además, estipula que la educación que imparte el Estado será gratuita y la educación primaria obligatoria.

Con la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, el

(2) Carpizo, Mac Gregor, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". UNAM. Coordinación de Humanidades. México, 1983. 2a. Ed. p.45

Gobierno Federal se planteó como objetivo principal la desaparición del analfabetismo del país, lo cual se consideraba un impedimento mayúsculo para integrar una patria más justa e igualitaria.

Art. 5 La prohibición de la esclavitud o 'sutiles' formas de ella, por considerarla un reflejo de las estructuras socio-económicas arcaicas y obsoletas contra las cuales se había luchado; además de que el país se consideraba maduro para superarlas, era el momento preciso de hacerlo.

Art. 17 La conferencia al Estado de la exclusividad en la administración de la justicia, ninguna persona podía hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. "Los Tribunales están para administrar justicia en los plazos y término que fije la ley".

Art. 21 La imposición de las penas que es propia y exclusiva de la autoridad judicial. "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público".

Art. 24 La libertad de culto que le es 'dada' a los ciudadanos.

Art. 27 La declaración de que la Nación es dueña de tierras, aguas, espacio aéreo, subsuelo, bosques y mar territorial; y a ella toca regir las modalidades de la propiedad privada, sobre el interés del propietario particular, prevalece el interés público.

Se confiere al Estado el derecho a conceder títulos de propiedad a particulares. Este artículo intentó regular el uso y tenencia de la tierra para que la población mexicana, mayormente campesina en ese momento (71.3% en 1910 y 68.8% en 1921), pudiera contar con

situaciones estables para la producción, consumo y comercialización de los productos agrícolas.

De esta forma, las demandas de los grupos zapatistas si no estaban satisfechas, al menos normaban las responsabilidades en un Estado de Derecho, que para desahogar estas demandas por la vía de la legalidad, habría de institucionalizarse paulatinamente.

También se le declaró poseedora directa de todos los minerales o riquezas del subsuelo. "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". Este derecho tiene como fin hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Además, permite la inversión extranjera en tanto que "el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros"

El Congreso Federal y las legislaturas de los Estados tenían poderes para limitar el tamaño de las propiedades que podía poseer cualquier individuo o corporación legalmente organizada. Así, la propiedad particular vino a constituir la base del art. 27. Es evidente que un artículo de este tipo tampoco daría, ni por accidente, la connotación de régimen socialista al Estado mexicano.

Este artículo y el 130 también regulaban los derechos de la iglesia, estipulando que "las asociaciones religiosas de todas las denominaciones de ninguna manera podían adquirir, poseer o administrar bienes raíces y que estas propiedades aún cuando se posean indirectamente, entrarán al dominio de la Nación" y podrán ser denunciadas por particulares y vendidas a los mismos. Además,

"todos los locales de culto público son propiedad de la Nación la cual tiene el derecho para determinar cuales de estos podrán continuar sirviendo con el mismo objeto".

Art.28 La adjudicación del Gobierno Federal en el manejo exclusivo de los medios de comunicación (telégrafo, correos, radiotelegrafía). El control de la moneda (emisión de billetes y acuñación de moneda) y los impuestos (hablando de productores, industriales, comerciantes y empresarios), lenguaje que tampoco sugiere un régimen socialista.

Art. 29 El Estado asume el manejo y cuidado de las garantías individuales de los ciudadanos.

Art. 66 La autoridad que el Presidente de la República tendría para resolver sobre desacuerdos de las Cámaras para poner término a sus sesiones.

Art. 68 La autoridad del Ejecutivo para terminar las diferencias de traslación que existiere entre las Cámaras.

Art. 123 Da por anticipado la protección a la clase obrera que empezaba a surgir, crea el sindicato y le da peso para participar junto con el capital y el Estado en la construcción del país.

Resalta la importancia de la legislación laboral, integrando la seguridad social, juntas de conciliación y arbitraje, caja de seguro popular, y estableciendo: el derecho al trabajo, jornada laboral de ocho horas máximo. Para la mujer quedó prohibido el trabajo nocturno, malsano o peligroso; se establece un día de descanso por seis de trabajo; las mujeres con un descanso obligatorio antes y después del parto (maternidad); salario mínimo 'decente' (cantidad suficiente para satisfacer las necesidades

normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural y para proveer la educación obligatoria de los hijos) incluyendo a los trabajadores del campo; participación de las ganancias patronales (utilidades), salarios pagados unicamente con moneda y no con mercadería, tiempo 'extra' pagado al doble, a los patronos se les hace responsables de las consecuencias de las enfermedades profesionales y accidentes ocasionados por el oficio que desempeñan sus trabajadores, les obliga a mantener higiénicas y saludables las instalaciones laborales, los trabajadores tendrían derecho de organización y huelga, la conciliación y el arbitraje será requisito necesario y el gobierno actuará como juez, en última instancia; todo empleado que sea despedido tendrá derecho a indemnización, el trabajador no podrá contraer deudas con el patrono cobrables a su familia, se norma también sobre las vacaciones y la jubilación; que las empresas suministren viviendas sanitarias, escuelas, dispensarios y terrenos para centros comunitarios, cuando la población excediera de 200 habitantes.

Art. 126 La capacidad de control presupuestal de parte del Ejecutivo hacia los Estados o entidades federativas. "El presupuesto federal constituye un brazo muy personal del poder presidencial; la política presupuestaria es parte del plan de acción político y al equilibrar las necesidades nacionales con la corriente ideológica del momento, el ejecutivo tiene la flexibilidad para determinar a qué partidas dar más importancia y a cuales menos"(3).

(3) Wilkie, James. "La Revolución Mexicana 1910-1976, Gasto Federal y Cambio Social". México. F.C.E. 1976.p. 63

Art. 130 La facultad del Gobierno Federal para ejercer un control en todos los asuntos de culto religioso, sin darle ningún derecho para establecer o prohibir religión alguna. (al radicalismo del Gral. Múgica, notable luchador de la Revolución, se le atribuye la influencia de la adopción de este artículo altamente anticlerical).

Art. 131 La definición de los impuestos de importación y exportación como facultad privativa de la Federación, que de ninguna manera elimina al sector privado de la vida pública (!) y el

Art. 134 Sobre las obras públicas que el Gobierno habrá de desarrollar para beneficio de la Nación.

Así pues, se pueden observar dos consecuencias que este nuevo Estado tuvo: primero, reconoce y representa los intereses de todas las clases de la sociedad, sin eliminar a ninguna de ellas; segundo, el interés colectivo prevalece sobre los derechos individuales.

En base al principio constitucional que encierra nuestra carta magna de 1917, en donde se señaló que el Estado debe ser el principal promotor y director del desarrollo socio-económico del país, "los primeros gobiernos postrevolucionarios se dieron a la tarea de reestructurar y mejorar el funcionamiento de la Administración Pública con el objeto de responder a las demandas sociales que originaron el movimiento armado de 1910: 'sufragio efectivo, no reelección'; 'tierra y libertad'; 'justicia social', entre otros" (4).

El sufragio efectivo no sólo se refería a la libre emisión del voto, sino "la formación de partidos políticos, la representación

(4) Climaco Toledo, Joel. "La Administración del Desarrollo Regional en México 1930-1990" p. 52 México, FCPS. UNAM. 1992.

parlamentaria, y el acceso pacífico y periódico al poder político" (5).

El reclamo por la tierra iba mucho más allá de la simple distribución de las haciendas, implicaba el acceso a la pequeña propiedad y las condiciones favorables para hacerla productiva. Establecer un sistema en el que la propiedad procurase el desenvolvimiento de la iniciativa individual, igualdad de oportunidades y la libre competencia.

La Constitución de 1917 aunque tuvo los antecedentes de la Constitución de 1857, en una serie de artículos, brotó más bien, de los agudos problemas que México había confrontado a lo largo de su historia y que hicieron crisis particularmente en la época del porfiriato. Esta situación se había expresado en un régimen de privilegios: la esclavitud disfrazada (en las haciendas), abuso de los patrones sobre los trabajadores, lucha por el derecho al trabajo, el gran poder de la iglesia y el conflicto que esto representaba para el Estado al tratar de desarrollar relaciones sanas, el despojo de la propiedad, principalmente de los campesinos, la ignorancia y el analfabetismo que exigían una nueva modalidad de educación popular. Es una síntesis viva de la situación existente que prevaleció en el país en ese momento y recogió lo más representativo de este capítulo de la historia nacional.

La Constitución de 1917 encarna la aspiración de fortalecer al máximo al Estado, intentando conciliar una tendencia propia del país

(5) González Pedrero, Enrique, "La Riqueza de la Pobreza, apuntes para un modelo mexicano de desarrollo". México Ed. Cal y Arena. 1987. p.94

que favorecía cada vez más la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, contra otra universal, que asumía el equilibrio de ellos, moviendo la balanza definitivamente, a favor del primero de estos.

De 1910 a 1917 se dan dos definiciones en paralelo que surgen del mismo proceso nacional: primero, el reconocimiento jurídico de los derechos del hombre y del ciudadano; segundo, dotar al Estado del poder y del privilegio necesario para cumplir con todas sus Atribuciones, Funciones y Cometidos (*).

Naturalmente que el reconocimiento de los problemas y la institucionalización de las demandas de las masas populares en la propuesta constitucional, no implicaba su solución instantánea ni mucho menos. La manera en que fueron recibiendo atención muestra que además de haberse convertido en derecho, tales reformas eran ante todo, armas políticas en manos de los nuevos dirigentes del Estado.

Estas demandas se convirtieron en las 'reformas sociales' de la revolución y constituyeron una carta abierta para que el poder presidencial pudiera moverse con libertad, de acuerdo a las presiones y exigencias de los distintos momentos. "Cada período presidencial se significa por su desempeño de diverso grado en la continuación de las reformas sociales" (6).

Con esta Constitución se establece el régimen de economía mixta es

(*) COMETIDO: Actividad global o tarea concreta que es responsabilidad u obligación del Poder Público.

(6) Córdova, Arnaldo. Op. cit. p. 59

decir, privada y pública; y al mismo tiempo, un estado social de servicio, generando las condiciones básicas para que los distintos actores sociales desarrollen sus propias acciones. "El Estado provee de los bienes y servicios necesarios para que <todos los sectores> desarrollen actividades productivas y sociales de la sociedad" (7).

En ese mismo año (1917) Carranza expidió la Ley de Secretarías de Estado con la cual se distribuyeron las funciones de las Secretarías y los Departamentos Administrativos. Aceptó la Constitución redactada contra su parecer, y como en términos generales no le gustó, tampoco quiso ponerla en vigor, especialmente los aspectos que tenían que ver con las reformas sociales, como se verá más adelante, ya que sin leyes reguladoras y sin organismos administrativos ad-hoc la Constitución solamente poseía una fuerza moral que servía como una guía para la acción, porque tampoco contaba con medios coercitivos para hacerla efectiva y castigar a los que la violaran; por lo tanto, fué tardía en aplicarse.

La Constitución ha sido desde el principio un formidable instrumento de poder en manos de la clase gobernante, especialmente por el manejo que se ha hecho de los Cometidos Sociales de este nuevo Estado.

"En la práctica, las reformas sociales fueron empleadas como instrumentos de poder:

1o. Constituyeron un eficacísimo dique contra toda clase de explosiones revolucionarias que tuvieran raíces sociales.

(7) Layón Tovar, Leticia. "La Acción de la Administración Pública en las contingencias naturales". México. FCPS. UNAM. 1989. p.36

2o. Hicieron del Estado un Estado comprometido (aunque a su arbitrio) con los intereses de las clases populares y dieron pábulo fácil a que se pensara y teorizara la Revolución como revolución 'socialista' y al Estado como un Estado del pueblo.

3o. Fueron blandidas como un arma muy efectiva contra las viejas y nacientes clases poseedoras.

4o. Permitieron a los dirigentes del Estado movilizar a las masas con holgura y para los más diversos fines.

5o. Daban al statu quo un consenso tan sólido, que ni las más violentas convulsiones internas llegarían a ponerlo realmente en peligro' (8).

Carranza proponía la organización de un gobierno fuerte, y él mismo fué caso personalizado; ya que durante todo su ejercicio constitucional gobernó con facultades extraordinarias e incluso inconstitucionales. Algunos ejemplos de esta situación fueron las Leyes que expidió en Veracruz sobre las Relaciones Familiares y la Ley del Divorcio, ya que él no tenía facultades para emitir leyes, debido a que ésto correspondía al Poder Legislativo. También el manejo indiscriminado que hizo del Presupuesto de la Federación en los años 1919, 1920, 1921, 1922 y 1924, al decretar su presupuesto por 'casos de emergencia', pasando por encima del Congreso.

En el régimen postrevolucionario se encuentra un sistema de relaciones en el que las diferentes clases sociales "promueven sus intereses con reacomodos continuos en los que median los poderes

(8) Córdova Arnaldo. Op. cit. p. 22

públicos, en un equilibrio del que todos saben que depende la estabilidad política que les sirve de base. Las clases juegan su papel a través de grupos reconocidos jurídicamente por el Estado" (9).

Es así, que después de 1917 se pudo desarrollar con esta nueva constitucionalidad: a) un Estado de Derecho, b) la definición de los Cometidos de este nuevo Poder Público y c) un Régimen de Privilegio.

1.1.2 ESTADO DE DERECHO

Este nuevo Estado se crea independiente de los intereses privados, en el cual se le reconoce a éste como un elemento de legitimación. A fin de que los gobernantes y los gobernados desarrollaran dentro del mismo marco jurídico y político sus relaciones.

Ayudó a reducir y controlar el poder de los constituyentes por la Constitución promulgada por ellos mismos, ya que desde el punto de vista jurídico "cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos, cuando aquel ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados... el poder constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos"(10).

(9) Idem. p. 42

(10) Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, S.A. México 1977. p.11

Estableció el régimen de una economía mixta (pública y privada) defendiendo el principio de propiedad privada y reconociendo jurídicamente las clases sociales en el país, garantizando las libertades individuales y públicas, de todos los ciudadanos.

Contribuyó en la definición y defensa de la autonomía nacional y en la definición de sus Cometidos Esenciales, de Servicio Público y Sociales.

1.1.3 COMETIDOS

La clasificación de estos cometidos depende fundamentalmente de dos aspectos: primero, la exclusividad o no que tiene el Estado sobre ellos para llevarlos a cabo; segundo, el tipo de relación que se establece entre el Estado y los destinatarios.

a) ESENCIALES. Estos cometidos incluyen los aspectos de: defensa, seguridad interior o 'policía', relaciones exteriores e interiores y hacienda, son propios del nivel más elemental de funcionamiento y soberanía del Estado. "En algunos casos, las operaciones materiales, que dan plenitud a la acción administrativa anunciada por el acto jurídico formal, son exclusivas del Poder Público; y sus destinatarios, compelidos por actos de imperio en ejercicio directo de la Soberanía se encuentran en calidad de súbditos, siéndoles aplicable un régimen estricto de derecho público, cuya plenitud excluye la posibilidad de concesionar esta actividad a los particulares"(11).

(11) Cortiña Peláez, León. "Teoría General de los Cometidos del Poder Público". Conferencias en la Facultad de Derecho. UNAM. México 1981. p. 65

Estos Cometidos, por su propia naturaleza, no sólo resultan irrenunciables al Estado, sino que exigen su exclusividad. "En la concepción del constituyente mexicano, estos cometidos son propios y exclusivos del Estado y nadie tiene un derecho individual ni a organizarlos ni a ejecutarlos, pues la naturaleza misma de ellos excluye en México toda intervención de los particulares a título individual, amparados en la libertad de profesión o trabajo"(12).

b) SERVICIO PUBLICO. Este segundo nivel de Cometidos abarca aspectos que podrían ser considerados como bienes y/o servicios; incluyen entre otros: gas, transporte, seguros, fianzas, radio, televisión, minería, teléfonos, etc. que son "prestaciones en cuya ejecución pueden eventualmente participar los particulares, habilitados para ello por un acto de concesión del poder público"(13).

En este nivel queda claramente identificada la posible participación de la sociedad civil en la cooperación para el cumplimiento de los servicios. Estos cometidos constituyen "tareas concretas en función administrativa, ejecutadas directamente por la administración pública o por particulares bajo concesión, en régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios" (14).

Un aspecto que no puede dejar de señalarse es que la participación de los particulares en este tipo de Cometidos, que es a través de un acto de concesión, parte de las siguientes dos premisas: en primer

(12) Idem. p.68

(13) Idem. p.71

(14) Idem. p. 72

lugar, que estos Cometidos continúan perteneciendo al Estado, cualquiera que sea el nivel administrativo del que se trate y segundo, que depende de la voluntad del poder público hacer o no la concesión. "Si una institución pública, de nivel federal o de nivel estadual (sic), puede concesionar a particulares la explotación de un cometido, es porque esta actividad le pertenece como cometido propio y configura un cometido de servicio público... serán características de la prestación de los cometidos de servicio público, la continuidad, la uniformidad, la regularidad, la permanencia y la satisfacción de necesidades de carácter colectivo, las cuales son irrenunciables porque la prestación de estos servicios es de interés público" (15).

Aquí, la prestación que se ofrece al usuario es de carácter material y tiende a constituirse mediante la realización de un servicio o el uso de un medio técnico; y finalmente, los Cometidos

c) SOCIALES. Estos Cometidos se expresan, fundamentalmente, en dinero (jubilación, pensión, subsidio, etc.), cosas materiales (ropa, comida, albergue, etc.), cuidados (asistencia médica y farmacéutica, asilos, orfanatos, etc.) y conocimientos (educación especializada no comprendida en el artículo 3o), constituyen "aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directamente por el poder público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico mixto que entrelaza regimenes de los derechos público, privado y social y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios" (16).

(15) Idem. p.76

(16) Ibidem.

Estos incluyen aspectos como: impulsar ciertos niveles no-básicos de la educación pública; promover y asegurar la salud pública, la ecología, impulsar y controlar sistemas de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda y estimular los sistemas de seguridad social.

Estas tareas "están dirigidas a obtener en forma inmediata un mejoramiento en el nivel de vida de los individuos, especialmente de aquellos que, por encontrarse en condiciones menos favorables, suelen definirse en derecho comparado como 'económicamente débiles'"(17). Estos servicios no persiguen fines lucrativos y son generalmente deficitarios, en la medida que son acciones económicamente 'no rentables' por estar enfocadas a atender cierto tipo de demandas sociales.

Es posible contemplar ahora con mayor claridad que un elemento distintivo del nuevo Estado mexicano son los Cometidos Sociales que define para sí, mediante el proceso de asimilación de las demandas sociales, traduciéndolas como 'reformas sociales', esto le permitiría y obligaría a la vez, como el responsable directo, a promover el Desarrollo Social de la Nación.

Esto se muestra a través de un Estado interventor, promotor, regulador y protector del desarrollo social. En donde el protagonista del proyecto nacional era el Estado mismo y más específicamente el gobierno federal. Y "En donde el emisor y destinatario del proyecto era la nación, un colectivo social, cuyos fines trascendían los intereses particulares de individuos y grupos, a la vez que los subordinaban" (18).

(17) Idem. p. 80

(18) Aguilar Villanueva, Luis. "Política Pública y Gobierno del Estado", La Revista del Colegio. México. Año II Núm. 4 Octubre, 1990. p. 238

En donde se establece la rectoría del Estado en aspectos económicos y de bienestar social, desarrollando una política a favor de las masas populares (campesinos y obreros) intentando promover la justicia social del país a través de la Reforma Agraria y la Política Laboral, fundamentalmente, pero apoyados con otros aspectos de seguridad social como la educación y la salud pública.

1.1.4 PRIVILEGIO

Un elemento final de este Estado de Derecho, es que la Constitución permitió al nuevo gobierno Revolucionario fincar su actuación sobre una plataforma de privilegio sobre sus Cometidos pero mayormente en los de Servicio Público y Sociales. Pero este privilegio entendiéndose en el sentido jurídico más estricto de la palabra *priva lex* (privar de la ley), que es un "derecho excepcional favorable y permanente concedido contra o al margen de la ley por el superior competente" (19), es decir, consiste en privar de la ley a los ciudadanos para después hacer los actos de concesión necesarios a los particulares. El privilegio se adquiere ante todo, "por directa concesión de la autoridad competente, otorgar privilegios es un acto de la potestad legislativa"(20). Es decir, sólo los legisladores pueden conferirlo y se espera que esta situación jurídica de excepción, promueva el beneficio de la sociedad.

Es interesante observar una de las situaciones contradictorias en que cayeron los constituyentes al crear este tipo de situaciones con

(19) Gardella, Lorenzo, A. "Enciclopedia Jurídica OMEBA". Tomo XXXIII p. 192 Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina. 1980.

(20) *Ibidem*.

el nuevo estado de Derecho, ya que "creían en la dignidad del individuo y en el respeto a los derechos del hombre y del ciudadano pero atribuyéndole al Estado el papel de promotor insustituible del progreso y del bienestar social" (21).

Es entonces que la constitucionalidad y el privilegio que se desprende de ella, hace del Estado postrevolucionario la instancia responsable del desarrollo social del país, asumiendo en sí mismo todas las consecuencias que de este proceso se desprenden, volviéndose así, en el centro de análisis y reflexión del desarrollo que la sociedad mexicana ha alcanzado hasta ahora, pero siempre con la posibilidad de verse complementado a través de actos de concesión a la sociedad civil para desarrollar Cometidos de Servicio Público y Social en la búsqueda de consensos básicos con la población, que recojan la experiencia colectiva y ayuden a precisar el rumbo del país; desarrollando así, todas aquellas acciones que permitan alcanzar las metas del programa revolucionario.

(21) González Pedrero, Enrique. Op. cit. p.92

1.2. REFORMAS SOCIALES

Las mayores demandas sociales que la Constitución del 17 recogió fueron las campesinas y las obreras, ambas resultaron de una trascendencia tal que impactaron las estructuras jurídicas, sociales administrativas e incluso, ideológicas del país (*).

La atención a estas demandas quedaron expresadas en los artículos 27 y 123 de la Constitución respectivamente. No es de sorprender que ambos sean los artículos más largos y que cada vez que los gobiernos en turno quieren fortalecer sus nexos con las bases campesinas y obreras apelan a su identidad revolucionaria. En estos dos artículos se incluyen aspectos generales de la seguridad social para todos los ciudadanos, no importando si pertenecen a alguno de estos sectores. También se establece el artículo 3o. para proteger de una manera obligatoria el aspecto educativo como un elemento importante de esta seguridad social.

1.2.1 AGRARIA

A partir de las reformas sociales se establece la Reforma Agraria como una categoría histórica para expresar los beneficios y la promoción del desarrollo económico y social que realiza el Estado a favor del sector campesino. En ella se incluyen una serie de elementos e iniciativas que el gobierno postrevolucionario habría de comenzar a implementar y que constituyen con mucha frecuencia, una parte medular de los Cometidos Sociales.

(*) Wilkie sugiere que la ideología de la revolución mexicana, una vez que entró en un proceso de institucionalización fué modificándose de acuerdo al contexto del momento y propone esta variación en tres grandes etapas: revolución política 1917-1940; revolución económica 1940-1958 y revolución social de 1958 en adelante.

Al inicio del movimiento revolucionario Emiliano Zapata encabezó el ataque campesino contra el régimen de Porfirio Díaz con la creencia de que con su victoria las grandes haciendas que existían desde la colonia serían divididas; ya que ese régimen se había caracterizado por un laissez faire apoyado por una política de privilegios, de estímulos y concesiones especiales para los terratenientes, favoreciendo la consolidación y engrandecimiento de las haciendas, que fueron el sostén del régimen, y de haber favorecido también, las inversiones extranjeras directas en ferrocarriles, comercio, minería e industria, en detrimento del sector campesino.

La Revolución comienza "siendo un fenómeno de masas, pues fué preparado por el pueblo mismo, a través de levantamientos campesinos que, de minúsculos y esporádicos, pasan a significar una amenaza vigente para la propiedad en el campo" (22).

Sin embargo, en medio de la contienda bélica los constitucionalistas lograron arrebatarse a los movimientos populares independientes todas sus banderas, de una manera extraordinariamente hábil como 'tierra y libertad' preconizando la reforma agraria, entre otras. Basada ésta fundamentalmente, en el reparto de tierras (*) y las plasmaron en el artículo 27 del documento constitucional.

Pero la sola existencia de la Constitución no garantizaba nada, porque finalmente el resultado había sido la reforma de la propiedad privada del campo, no su abolición.

(22) Córdova, Arnaldo. Op. cit. p.28

* Para un estudio más amplio sobre la trayectoria que siguió el reparto de tierras se recomienda el texto de Wilkie, en el cual se hace una serie de estudios comparativos de la distribución que se llevó a cabo en cada régimen postrevolucionario hasta 1964.

La Reforma Agraria se convirtió rápidamente en un medio de control político de la población rural, su institucionalización primero a rango constitucional y después dentro de la estructura del partido oficial trajo, inevitablemente, medios de control oficial sobre los campesinos.

Desde su comienzo "la pobreza del ejidatario, su gran atraso cultural y su desorganización lo mantienen subordinado al tutelaje burocrático oficial, al dominio y arbitrariedad de los caciques, los políticos, a la extorsión de los usureros y comerciantes" (23), y propietarios ricos.

La Reforma Agraria fué todo un proceso social, económico y político: Social, porque promovió la tierra para quien la trabajaba; Económico porque buscó la manera de elevar la producción en el campo y Político porque permitió contar con una organización campesina fuerte.

A pesar de que en 1915 existían ya la Dirección General de Agricultura, Departamento de Irrigación y Estaciones Agrícolas Experimentales fué hasta 1924 que el gobierno constitucionalista de Alvaro Obregón fundó la Escuela de Agricultura, con el propósito de fortalecer la educación para una mayor y mejor producción en el campo.

Un año antes, a pesar de que había prometido revitalizar la revolución empezando en serio la distribución de tierras, Obregón había tenido que 'negociar' con el gobierno de los Estados Unidos, los Tratados de Bucareli. Ya que ejercieron insistentes presiones al gobierno mexicano, pues el presidente Coolidge no quería que el

(23) Idem. p.73

Artículo 27 constitucional se aplicara en su totalidad, sino que se asegurara de parte del gobierno mexicano los derechos que los americanos tenían tanto sobre la superficie de la tierra, como en el subsuelo. Obregón se vió obligado a hacerlo por la preocupación de que su gobierno fuera reconocido en el exterior (ya que aprovechando la muerte de Carranza, Estados Unidos rompió relaciones con México) y poder conseguir así, el vital respaldo financiero que se requería tanto para la reconstrucción del país, como para el desarrollo, mismo que se traduciría en inversión, créditos, mercados y buenas relaciones comerciales, pero sólo bajo la condición de que les asegurara sus inversiones y sus utilidades.

También tuvo que enfrentar internamente el conflicto religioso denominado guerra cristera, que se oponía a la aplicación del mismo artículo, entre otras cosas, porque afectaba propiedades de la Iglesia Católica "La lucha religiosa que dió como resultado la muerte de Obregón había complicado el escenario mexicano desde 1926, pues los católicos se rebelaron contra los reglamentos gubernamentales que aplicaban las limitaciones constitucionales de las funciones de los clérigos y las propiedades. Una guerra de guerrillas en grande escala azotó al occidente de México desde el año 1926 hasta 1929, pero en 1929 Fortes Gil desempeñó un papel importante en lograr una tregua entre la iglesia y el estado, en la cual la Iglesia desistía de acudir a la guerra como medio de alcanzar sus metas" (24).

Durante 1926 el presidente Plutarco Elías Calles impulsó varias acciones en favor del campo, aunque esto no necesariamente debe

(24) Wilkie, James. Op. Cit. p. 97

interpretarse como beneficio a los campesinos; emitió la Ley Federal de Irrigación y estableció la Comisión Nacional de Irrigación (que en 1946 se transformaría en la Secretaría de Recursos Hidráulicos), como el cuerpo ejecutor de esta Ley. Se promulgó la Ley de Colonización, mediante la cual se intentaba normar, regular y promover los asentamientos humanos en el país, particularmente las zonas rurales y estableció el Banco Nacional de Crédito Agrícola, con participación de capitales privados. Al mismo tiempo luchó por detener el proceso de distribución de tierras.

Esta línea la pretendió continuar en el período conocido como el maximato, en el que él estaba 'detrás del trono' presidencial, influyendo fuertemente en los presidentes que lo sucedieron.

Intentando reconciliarse nuevamente con la población campesina, Emilio Portes Gil en su mensaje de protesta como presidente de la república, el 30 de noviembre de 1928, manifestó que "es un imperativo inaplazable mantener a los campesinos en la posesión de sus tierras y continuar el programa agrario de acuerdo con la ley, para poder crear una clase rural, libre y próspera"(25). Sin embargo, bajo esa bandera desarrolló un proceso de manipulación de las masas más evidente que su antecesor Elías Calles.

Cuando Pascual Ortíz Rubio subió al poder, se dedicó nuevamente al reparto de tierras, en contra de las fuerzas conservadoras que todavía tenían influencia en el nuevo régimen, fomentó los créditos agrícolas y reformó las leyes para evitar procedimientos judiciales que estorbaran la distribución.

(25) Córdova, Arnaldo. Op. cit. p. 34

A fin de superar los efectos que estaba teniendo sobre el país la gran depresión económica que afectó a todo el mundo, empezó a hacer atrevidos recortes en los gastos administrativos para no reducir la participación económica del gobierno en los aspectos sociales, "favoreciendo las partidas correspondientes a lo social y a lo económico en sus porcentajes de participación en el presupuesto nacional" (26).

Esta situación lo fué llevando a un conflicto abierto con el jefe máximo de la Revolución: Plutarco Elías Calles, quien lo obligó a renunciar a la presidencia el 10. de septiembre de 1932.

En la misma línea que su antecesor manejó, el nuevo presidente Abelardo L. Rodríguez estableció las Direcciones de Cooperación Agrícola y de Aprovechamiento de Ejidos y Cooperativas Agrícolas en 1933.

De 1930 a 1935 el Gobierno Federal desarrolló otro tipo de esfuerzo complementario en apoyo al desarrollo socio-económico en el campo: la regionalización. Esta consistió en dividir al país de acuerdo a las potencialidades físicas para la producción y el desarrollo que presentaba cada zona, sin identificarlas necesariamente, con las entidades federativas, canalizando recursos del erario federal en proyectos específicos para estimular su crecimiento económico y mejorar las condiciones generales de vida de la población de esa región. En principio se identificaron cinco regiones en el país: Noroeste, Norte, Centro, Pacífico Sur y Golfo. "El riego, la agricultura y la modernización de las regiones rurales, todos son aspectos de la política federal que se han unificado en

(26) Wilkie, James. Op. cit., p. 101

proyectos regionales de desarrollo '(27).

En esta época también se inició el trabajo de las grandes Cuencas Hidroeléctricas, tratando de lograr un desarrollo equilibrado entre las distintas regiones del país; estableció el gobierno Comisiones como la del Río Balsas, que abarcaba 8 estados de la parte occidental y sudoccidental del país, "a fin de suministrar electricidad, educación, transporte y un desarrollo general de la región" (28).

En 1935 el presidente Cárdenas estableció el crédito agrícola dentro del presupuesto nacional para proveer al campesino los medios para mejorar sus cosechas y poder llevarlas al mercado, sin perder sus ganancias en manos del especulador. "El crédito agrícola significó fondos para comprar semillas, herramientas, equipo y transporte, lo que estimula el cambio en un país que ha estado orientado por las tradiciones agrícolas de subsistencia" (29).

En 1936 estableció la Ley de Crédito Ejidal y el Banco Nacional de Crédito Agrícola con fondos propiamente del Estado; ya que los intentos hechos anteriormente por involucrar al capital privado no habían dado los frutos esperados. Debido a que este Banco extendía préstamos a campesinos que tenían poco o nada con que respaldar los préstamos y como el ejidatario no podía hipotecar terrenos comunales, no es difícil entender el alto riesgo que esto significaba para los capitalistas.

(27) Idem. p. 169

(28) Ibídem.

(29) Idem. p 170

Durante el régimen del presidente Cárdenas, la Reforma Agraria se expresó en términos generales en: el fraccionamiento de latifundios, redistribución de la población rural mediante un proceso de colonización interior, se estableció el salario mínimo rural, se proveyó de asistencia médica y farmacéutica gratuita, se impulsó al ejido, se establecieron laboratorios y centros de investigación agrícola y se abrieron 791 escuelas rurales, también se armó a los campesinos para que defendieran sus derechos.

Además, como un intento de acercar los planes del gobierno a las realidades locales, se establecieron los Consejos Locales de Planeación y se crearon la Dirección de Cooperación Agrícola, la Dirección de Aprovechamiento de Ejidos y Cooperativas Agrícolas; el Banco Ejidal, se promulgó la Ley de Crédito Agrario y Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Ejidal; las Comisiones de la Alta y Baja Tarahumara, la Comisión de Estudios de Planeación del Valle del Mezquital y la Dirección de Obras del Río Bravo.

Cárdenas trató de romper el sistema anticuado de hacer distribuciones de tierras, dándose cuenta que sin el crédito agrícola, los campesinos que recibían la tierra no podían trabajarla. Estableció así el crédito agrícola y lo mantuvo como norma más allá de su propio período presidencial. Sin embargo, al riego no se le dió la importancia suficiente como elemento que debía ir a la par de la dotación de tierras.

El problema de no aprovechar adecuadamente el crédito agrario no era ni de legalidad ni de institucionalidad ni de dinero, sino de las actitudes del mismo ejidatario hacia las instancias gubernamentales, técnicas o crediticias, especialmente aquellas

que lo ponían en una situación pasiva de espera a que el gobierno le resolviera sus problemas. En todo caso, esto era un problema educativo que el gobierno tendría que enfrentar y un reto que asumir: "El progreso que se obtenga en un número de años hacia su solución no deberá medirse por utilidad o ganancias pecunarias, sino por los cambios de actitudes, valores, por el aumento de la iniciativa, de la responsabilidad y del espíritu cooperativo" (30).

Esta situación requería incluir un trabajo de promoción y dignificación de los campesinos de parte del gobierno, que iba más allá de la dotación de tierras. Era necesario ver el fenómeno no sólo como una cuestión económica, sino en un marco más amplio del desarrollo del campo. Por esta razón era necesario "dar tierra a los campesinos que carecen de ella no sólo por los efectos económicos directos de esta medida, sino además, por sus resultados sociales. Myrdal está convencido de que la reforma agraria vista en esta forma, contribuirá a destruir las desigualdades y las actitudes tradicionales, respecto del trabajo que surgen a causa de la concentración de la propiedad de la tierra"(31).

Para que esta medida cumpliera cabalmente esta intención debía ir acompañada también de un proceso educativo amplio que permitiera una transformación adecuada, ya que "aún en muchos campesinos existe el deseo callado de emular a la élite <tener más, para gastar más>. En semejantes condiciones el progreso económico es virtualmente imposible" (32).

(30) Idem. p 171

(31) Flores, Edmundo. "Dentro y Fuera del Desarrollo" México. F.C.E. 1973 p. 93

(32) Idem. p. 222

La Reforma Agraria vino paulatinamente a ser normada, favoreciendo la participación del campesinado en la toma de decisiones sobre el futuro de sus tierras, adquisición de créditos, organización ejidal, etc. de una manera 'democrática', pero la supuesta democracia ejidal la ejercen autoridades delegadas por la ahora Secretaría de la Reforma Agraria y en general, bajo consigna de los gobernadores, diputados, caciques regionales o locales y líderes subordinados a la Confederación Nacional Campesina.

Como se ha observado, la Reforma Agraria provino de la institucionalización de las demandas de las masas campesinas hacia el gobierno, quedando establecidas en la Constitución.

Debido al importante peso que tuvo esta demanda, y a la falta de precisión o especificidad, que el Estado mismo no quiso darle, la Reforma Agraria se pudo mover bajo un concepto sumamente amplio y ambiguo, de tal suerte que ésta se constituyó, sin el menor de los recatos, en una bandera que cada uno de los regimenes postrevolucionarios levantaron para que las grandes masas campesinas vieran al Estado como promotor de sus causas, logrando el gobierno que bajo estas creencias, el sector campesino le diera su apoyo 'incondicional' y asumiera las políticas que implementaba, "nuestro sistema se ha tradicionalmente caracterizado por el muy amplio margen de maniobra del gobierno en sus actividades de representación y conciliación de intereses y por la casi total libertad del gobierno en la definición de su agenda y en la elección e implementación de sus políticas" (33).

(33) Aguilar Villanueva. Op. cit. p. 234

Durante los primeros gobiernos postrevolucionarios, la Reforma Agraria se entendió y aplicó como el reparto de tierras fundamentalmente, no contempló otros aspectos que, al fin de cuentas, formaban parte del proceso más amplio del desarrollo social y económico que se pretendió alcanzar; estos son: irrigación, capacitación, créditos agrícolas, calidad de la tierra.

Sirvió como un acto de gobierno mediante el cual se controló al sector campesino desde la más alta cúpula gubernamental.

Sin embargo, el control del sector campesino, la facultad del gobierno para establecer límites a las propiedades, la emisión de leyes que regularan los procesos rurales, el proceso de migración campo-ciudad de los campesinos al no encontrar condiciones favorables de subsistencia, sirvieron de marco para que el país pudiera encaminarse a un proceso de industrialización más amplio y estable y no quedarse solamente en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos y lo rural.

Al evaluar la eficacia de la Reforma Agraria en cuanto al cumplimiento de su mandato constitucional para mejorar las condiciones de vida del campesino, y los niveles del campo no sólo habría que preguntar ¿cuántas hectáreas de tierra se han repartido? ¿cuántas haciendas se han afectado?, ¿cuántos recursos ha invertido el gobierno para indemnización y obras de ingeniería (irrigación, etc.)?, o ¿cuántos créditos ha concedido? En última instancia, habría que preguntarse si la calidad de vida del campesino que ha recibido la tierra y estos apoyos, es mejor ahora que cuando no los tenía.

1.2.2 LABORAL

La segunda gran demanda social que recogió la Constitución fué el aspecto laboral y su respectivo marco de seguridad social, quedando plasmada en el artículo 123.

La nueva configuración legal del Estado mexicano no eliminó las clases sociales del escenario económico de la Nación; al contrario, prefirió darle un marco jurídico adecuado y funcionar como árbitro de estas relaciones.

La idea subyacente era establecer las condiciones apropiadas para que el sistema capitalista, que había venido pugnándose a través de las fuerzas liberales desde mediados del siglo pasado, pudiera desarrollarse libremente y contar con el respaldo estatal y jurídico necesario.

Estas condiciones exigían al menos, que la clase obrera estuviera organizada, capacitada y orientada en la misma dirección que el modelo económico de industrialización, inminente por cierto, estaba imponiendo.

Ya desde la toma de posesión del presidente Emilio Portes Gil, sobre la participación del Estado en este renglón declaró: "los esfuerzos realizados en beneficio de los obreros, no sólo no perjudican al industrial progresista y bien intencionado, sino que mejoran las condiciones generales de la producción y aseguran el desarrollo industrial del país, y al progreso intelectual y económico de los laborantes y de los gremios obreros" (34).

(34) Córdova, Arnaldo. Op. cit. p.34

Es evidente entonces que, explícitamente o no, existía un interés más allá (supraclasista) de parte del Estado al enarbolar las demandas sociales como programas de gobierno, con lo que intentaba crear las condiciones para que el país pudiera irse encaminando hacia un proceso de industrialización más fuerte.

El hecho de que las demandas sociales de los trabajadores recibieron un tratamiento global idéntico a las de los campesinos, aunque cronológicamente las obreras precedieron a las campesinas, se explica porque fué el mismo comité constituyente integrado por 'jacobinos' quienes trabajaron ambos aspectos: primero, se eleva a rango constitucional; segundo, se legitima el papel del Estado en el arbitrio de las relaciones de clases; tercero, asume el Estado la promoción del bienestar social de la clase trabajadora. Cuarto, incorpora al sector obrero, debidamente organizado, al partido oficial, a través de la 'corporativización'. Ofreciendo con esto, la participación 'organizada' de los obreros en las decisiones de atención a sus propias demandas. Convirtiéndose así, la Revolución violenta en una ideología de revolución pacífica, clamando a los mejores niveles de vida que habrían de tener como consecuencia de la revolución. "El programa de la revolución, según el cual el Estado dirige la integración de la vida social y económica de México, se ha justificado siempre basándose en que le ha dado a las masas pobres un nivel de vida superior al que tenía antes."(35).

La familia revolucionaria ha buscado el apoyo de los sectores sociales basando sus incentivos en el desarrollo social y económico

(35) Wilkie, James. Op cit. p.22

que las clases populares habrían de tener. Esto es un hecho innegable como tampoco se puede negar que los avances logrados no iban al mismo paso que las demandas sociales lo exigieron. Estas demandas incluían: mejores condiciones laborales, salarios adecuados y derecho a huelga.

Habían sectores en el país que observaban la industrialización como el elemento fundamental de la modernización nacional, para lo cual esperaban que el gobierno canalizara sus políticas y sus recursos hacia la creación de infraestructura de gran magnitud. "Los partidarios de la industrialización argumentaron que una sólida integración económica requiere desarrollar una infraestructura económica que permita a México alcanzar la modernización del siglo XX" (36). Sin embargo, en medio de los vaivenes del péndulo económico y político, el gobierno comenzó a orientar los gastos y las políticas públicas en la atención a las demandas sociales "los gastos sociales comenzaron a tomar auge con Alvaro Obregón, hasta llegar a un máximo con Cárdenas" (37).

En 1927 Calles había declarado: "En México existe la tendencia pronunciada de favorecer el individualismo, y este individualismo podrá satisfacerse solamente permaneciendo dentro de los límites marcados por el llamado sistema capitalista de hoy. Y por eso el gobierno pondrá todo de su parte para proteger los intereses de los capitalistas extranjeros que inviertan en México" (38).

(36) Idem. p 23

(37) Idem p. 68

(38) Idem. p. 95 citando a Calles en "Mexico before the world" cita del New York Times. no. 27 de 1927.

Contra lo que podía haberse esperado, las demandas sociales que habían quedado consignadas en el documento constitucional, no tuvieron una expresión consistente, debido al manejo político que se hizo de ellas "La revolución mexicana en esencia se había orientado para favorecer al obrero, pero el obrero se encontraba bajo el dominio de sindicatos corrompidos unidos al gobierno por Luis N. Morones." (39).

Un rasgo importante en la administración de esta demanda social, es observar que la Ley Federal del trabajo se promulgó casi 15 años después de la Constitución; y que a pesar de su tardía aparición, fué percibida en contra de los intereses de la clase trabajadora. "Muchos trabajadores consideraron que la nueva Ley aprobada en 1931 favorecía a la parte patronal al restringir los derechos laborales para atraer capital extranjero a México" (40).

En un contexto de grandes tensiones sociales por la continua molestia de las masas populares ante la falta de cumplimiento de parte del Estado a sus demandas "Cárdenas fué nombrado candidato a la presidencia, con la intension de mejorar la suerte de las masas. El plan sexenal proyectado para su período presidencial fué un llamado a la revolución social" (41).

El plan sexenal establece en diversos de sus postulados "La supremacía del sistema cooperativista, organizando socialmente a los trabajadores del campo y de la ciudad como productores y consumidores a la vez, irá transformando el régimen económico de la producción y

(39) Idem p. 98

(40) Idem. p. 101

(41) Idem. p. 104

distribuyendo la riqueza entre los que directamente la producen" (42).

En materia laboral Cárdenas promovió: el derecho del trabajo, los contratos colectivos, la sindicalización de los trabajadores, implantación obligatoria del Seguro Social, la creación de bolsas de trabajo, la integración de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), que poco después se incorporó al Partido, estableció la Ley de Jubilación para funcionarios y empleados del Poder Legislativo. Creó el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, nacionalizó la Industria Petrolera y los ferrocarriles y creó la Secretaría de Asistencia.

En materia educativa adoptó la educación socialista, para que las masas comprendieran el concepto de lucha de clases, desarrollando un espíritu colectivista ya que si adquirirían una solidaridad de clase, podrían ganar sus derechos ante los explotadores. Además permitiría limitar el poder que la iglesia estaba comenzando a tener nuevamente, de hecho, convirtió muchas iglesias en escuelas.

Luchó por no reducir el monto de los presupuestos para el ramo de la educación, estableció un mayor control de la enseñanza impartida por las escuelas privadas, dió atención preferente a la educación rural, luego la técnica y la universitaria; y le dió un sentido de activa y utilitaria a esta educación.

Reglamentó las profesiones, se dió un fomento importante al deporte, creó el Instituto Politecnico Nacional, estableció escuelas nocturnas para trabajadores, creó el Departamento de Educación Obrera, estableció Centros de Educación para Indígenas, creó el Departamento

(42) Idem. p. 106

de Asuntos Indígenas, estableció el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Departamento de Asuntos Agrarios, creó el Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica, el Consejo Técnico de Educación Agraria, el Consejo Consultivo del Instituto Politécnico Nacional, el Instituto de Orientación Socialista y el Consejo Nacional de Educación Popular, entre otros.

Nuevamente se puede observar que detrás de la atención a las demandas sociales, existía la intención de mantener el control de las masas, sin violentar la situación del país "las reformas sociales servirían esencialmente, no sólo para castrar y desradicalizar cualquier movimiento de masas, sino además, para fortalecer indefinidamente el poder del Estado y, en particular, el poder del presidente de la República" (43).

En conclusión, las demandas sociales, tanto las campesinas como las obreras, que tiempo después se transformarían en las 'reformas sociales' de la revolución mexicana tuvieron como propósito original centrar los conflictos en un marco institucional y legal perfectamente definido que limitara las participaciones o las posibles radicalizaciones con sus brotes de violencia respectivos y organizar a los diferentes sectores bajo la presencia del Estado.

El manejo ambiguo de este concepto permitió al Estado implementar prácticamente cualquier tipo de iniciativa, siempre apelando al espíritu revolucionario que había detrás de estas acciones. Esta

(43) Córdova, Arnaldo. "Las Reformas Sociales y Tecnocratización del Estado Mexicano". Revista Mexicana de Ciencias Políticas no. 70. UNAM. México, 1972. p. 63

situación dió a los gobiernos postrevolucionarios la libertad y la capacidad para transformar las estructuras de las fuerzas productivas del país e integrarlas a un proceso abiertamente capitalista que implicaba necesariamente una fase de industrialización como la que se vino a experimentar en el país después de 1940.

1.3. SISTEMA POLITICO MEXICANO

El Sistema Político Mexicano que emergió de la Revolución aparece como una alianza institucionalizada de grupos sociales organizados con poderes de hecho; intentando eliminar el poder de facto y establecer el poder de jure o mejor aún, incorporar a un estado de jure el poder de facto. Y fué configurado al menos con los siguientes elementos:

a) un sistema político presidencialista fuerte que paulatinamente expresaría la intervención del Estado en la sociedad a través de una Administración Pública amplia (central y descentralizada) mediante un proceso de institucionalización en los dos sentidos que se verán más adelante. Estableció la separación de los poderes, aunque en una relación preponderante del Ejecutivo sobre los otros dos.

b) un partido político fuerte del gobierno como instrumento de control de las masas, mediante el cual estas tenían 'representación'.

Este sistema permitió la representatividad política de los ciudadanos porque los distintos sectores sociales y clases económicas fueron reconocidos legalmente.

1.3.1 PRESIDENCIALISMO

El presidente fué promovido constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes. Ante las situaciones de inestabilidad, desorden y belicidad en que se encontraba el país, nació la idea de un excesivo control de parte del presidente de la república (Poder Ejecutivo), hacía "falta un poder político suficientemente fuerte como para imponerse en todos los niveles de la vida social" (44) luego entonces, se requería también del respaldo jurídico necesario para sustentar este tipo de poder: la Constitución.

Sin embargo, quienes piensan que la figura fuerte del presidente es producto de la nueva Constitución, se olvidan que Benito Juárez y después Porfirio Díaz eran, desde antes de la revolución, figuras excesivamente fuertes, aunque más bien basadas en su habilidad política personal y la maquinaria del sistema que les apoyaba que en las leyes vigentes. Una de las causas a propósito, del movimiento armado.

Los poderes excepcionales que se necesitaban para promover el desarrollo del país "habían sido la divisa de la dictadura porfirista y en base a ella se había justificado. Pero mientras que en el porfirismo el eje del Estado fuerte lo había formado el poder personal puro y simple, en el Estado revolucionario se justifica el gobierno fuerte mediante el programa de Reformas Sociales" (45).

Porque bajo estas nuevas circunstancias, se requería ya no la fuerza personal del líder, sino un sistema de respaldo jurídico, que

(44) Córdova, Arnaldo. "La Formación del Poder Político en México", p. 10

(45) Córdova, Arnaldo. "Las Reformas Sociales y Tecnocratización del Estado Mexicano" p. 62

permitiera no sólo identificar sus políticas con las demandas de la población, sino que permitiera la continuidad de los trabajos. "El caudillo no podía garantizar en modo alguno la permanencia del poder político" (46).

Sin embargo, la historia continua del caudillismo en México, hace mirar con sospecha, que las facultades del presidente coincidan con los poderes reales del caudillo.

El presidente aparece como árbitro supremo a cuya representatividad todos los grupos someten sus diferencias y por cuyo conducto legitiman sus intereses. El derecho legitima el poder en manos del Estado para aplicar la fuerza a cuantos sea necesario para mantenerse soberano. Esta situación parece parafrasear a Max Weber cuando define al Estado como "una forma de dominación racional que reclama para sí, con éxito, el monopolio de la fuerza legítima"

Una de las formas en que este poder presidencial se hace presente, es a través de la creación de instituciones que le servirían para promover sus políticas y manejar los conflictos "el Estado se fortalece y se consolida a través de la instauración de un régimen presidencialista puro que se tradujo en la creación de una serie de instituciones políticas, económicas, administrativas que asumieron el control de la naturaleza, el sentido y los elementos que tendría el desarrollo nacional" (47).

Se mantiene y se estimula en las masas el 'culto' no sólo a la

(46) Córdova, Arnaldo. "La Formación del Poder Político en México" p. 53

(47) Climaco Toledo, Joel. Op. cit. p 1

personalidad del presidente sino del poder presidencial. Esta situación permite desarrollar, una especie de omnipresencia presidencialista, quedando este personaje político por encima de los programas y las instituciones, en donde el presidente ha dejado de ser una persona para convertirse en una institución.

Se utilizan formas tradicionales de relación personal: el compadrazgo y el servilismo como forma de dependencia y el control del personal político puesto al servicio del presidente y de la administración que encabeza.

"El tratamiento de favor o de privilegio se ha institucionalizado también, la misma corrupción gubernamental constituye un fenómeno previsto y aceptado en este tipo de maquinaria política. La contrapartida es el trato con las organizaciones obreras, campesinas y de clases medias: la negociación de demandas se lleva a cabo al nivel de dirigente y sin saltar, por ningún concepto, los marcos institucionales establecidos. La alianza, desde la época de Cárdenas, se concibe como unión y compromiso entre el Estado y las organizaciones mediante las cuales ciertos puestos públicos, curules, subsidios, prestaciones para obreros, tierras o créditos para los campesinos, se otorgan a cambio de actos de adhesión al Estado o de fidelidad para el régimen".(48).

Con todas estas atribuciones el presidente surge con un triple carácter: "Jefe de Estado, Jefe de las Fuerzas Armadas y Jefe de la Administración Pública. Poco después se haría también Jefe del Partido Político"(49).

(48) Córdova, Arnaldo. Op. cit. p. 43

(49) Ugalde Trejo, Fernando. "La Administración Pública, un instrumento generador de bienestar social" México. FCFS. UNAM. 1990 p.40

Sin embargo, a pesar de la modernización de las instituciones, estas continúan permeadas por culturas y valores tradicionales. "El caciquismo, desaparecido como sistema nacional de gobierno, deja una cultura de las relaciones personales, del parentesco y de los compadrazgos que sobrevive en una estructura distinta y se mezcla, como estilo, cortesía o forma de conocimiento político con las nuevas costumbres y agrupaciones de un México moderno" (50).

1.3.2 PARTIDO DEL GOBIERNO

Se establece un Partido Político oficial fuerte que aglutina mediante la corporativización, a los grandes sectores sociales del país. La corporativización "se volvió un elemento principal, absorbiendo a los individuos hacia los grandes grupos, consecuentemente fueron subordinados o reducidos a la decisión del todo, es decir, del PRM y más concretamente del máximo dirigente (siendo una función metafísica del Ejecutivo Federal), las bases del partido debían guardarle lealtad" (51).

Aún cuando en teoría los poderes federales viven una relación de independencia y equilibrio, el Poder Ejecutivo tiene prominencia sobre los otros dos, buscando hacerlo mayormente por la vía indirecta. "La autoridad del presidente sobre el Congreso se basa en su poderío político, como jefe del partido oficial, en la práctica él es quien hace los nombramientos de los miembros de las Cámaras de

(50) González Casanova, Pablo. "La Democracia en México". Serie Popular Era 4. México. 16a. Edición. 1985. p.50

(51) Ugalde Trejo, Fernando. Op. cit. p.48

Diputados y Senadores, o bien, delega sus poderes en algún personaje importante para el nombramiento de varios legisladores a cambio de apoyo político; las elecciones están bajo el control del presidente y del Secretario de Gobernación" (52).

Este proceso de institucionalización de los distintos sectores y sus demandas, permitió al Estado "el mejor control de la sociedad e indirectamente creaba un ambiente propicio para impedir el libre tránsito de la insurgencia partidista" (53). Sin embargo, propició y fortaleció la creación de cacicazgos al interior de su propia estructura.

Un hecho innegable es que "El Partido auspiciado por el gobierno económica y políticamente, fué también y sigue siéndolo un órgano de gobierno y un órgano político de ascenso y control monopolista del poder" (54).

Cuando Calles decidió organizar al Partido Oficial, se lo comunicó directamente a Portes Gil, dando las siguientes 'razones':

- 1.- Inesperada muerte del General Obregón.
- 2.- Quince años de luchas estériles por ambiciones incontenidas, fundamentalmente de los militares.
- 3.- La necesidad de agrupar a todas aquellas fuerzas políticas en una sola línea, cuyas directrices surgieron desde el centro, constituyendo un frente revolucionario, de esta manera se traslada el conflicto del escenario del campo abierto al escenario cerrado de la

(52) Wilkie, James. Op. cit. p.53

(53) Ugalde Trejo, Fernando. Op. cit. p.49

(54) Carmona Herrera, José Lino. "La Administración Pública: un medio para el Cambio Social", México. FCPS. UNAM. 1979. p.181

institucionalidad. "Si se trataba de un partido inclusivo y arbitral lo importante eran los acuerdos internos para seleccionar candidatos; las elecciones eran apenas un requisito formal exigido por la ley que refrendaba esos acuerdos" (55).

4.- Evitar el crecimiento del caudillaje que condujera a nuevas sublevaciones, abandonando el 'régimen de caudillos' y entrar en el 'régimen institucional'.

5.- Utilizarlo como herramienta ideológica, que le permitiera mantener tranquila a la población mediante su adoctrinamiento y a la vez convertirse en el instrumento de legitimación en el poder.

6.- Encauzar las ambiciones de los políticos y disciplinarlos al programa. "El gran mérito del PNR fué crear los mecanismos para hacer posible los acuerdos internos e imponer la disciplina de partido, hasta entonces desconocida". (56)

7.- Evitar los desórdenes propios de cada elección, como ya se había hecho costumbre.

8.- Posteriormente sirvió también, como alimentador de los mandos altos y medios de la Administración Pública, pues una vez concluida la campaña electoral, una buena cantidad de funcionarios de los cuadros administrativos provendrían del Partido y viceversa, desarrollando así una relativa alternancia entre los puestos de elección popular y los de la Administración Pública.

Es en marzo de 1929 que se funda el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que trataba de reunir en un solo bloque fuerzas dispersas, la

(55) Medina Peña, Luis. "Hacia el nuevo Estado. México 1920-1993". México. F.C.E. 1993 p.74

(56) *Ibidem*.

mayoría de carácter local y dependiente de caudillos militares o bien de caciques, bajo un Comité Ejecutivo Nacional. En otras palabras, era una coalición de fuerzas, los que no se incorporaron comenzaron a ser combatidos tanto por el Partido como por el gobierno mismo. Se limitó así, el poder de los jefes militares y se les disciplinó dentro de este organismo. "Buscaba ser lo más inclusive posible y por ello diseñaba principios ideológicos generales con los cuales todos los grupos estatales podrían estar de acuerdo. Pero en la medida en que se propuso incorporar a toda la clase política de la época, empezó a actuar en un vacío caracterizado por la ausencia de pluralismo político externo. Esta circunstancia iba a condicionar durante mucho tiempo la idea de que la oposición era inconcebible" (57). Elemento que vino a ser reforzado al utilizarse los colores de la bandera nacional en su símbolo, así cualquier partido de oposición sería visto como traidor a la patria.

Cuatro años después se modificó su estructura interna, bajo la disolución obligatoria de las agrupaciones que lo habían integrado inicialmente.

Por primera vez en la historia del país se elaboraba un plan para que el gobierno 'trionfante' en las elecciones tuviera una propuesta o proyecto nacional. Este plan sexenal fué elaborado por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y era de esperarse que el candidato ganador sería el de ese partido.

(57) Idem. p. 73

Es al presidente Cárdenas a quien le toca ejecutar dicho plan, que constituía un llamado a la revolución social; establecía entre algunos de sus postulados "la supremacía del sistema cooperativista, organizando socialmente a los trabajadores del campo y de la ciudad como productores y consumidores a la vez, iría transformando la riqueza económica de la producción y distribuyendo la riqueza entre los que directamente la producen" (58).

En 1938 el Partido Nacional Revolucionario (PNR) se convierte en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), incorporándose a sus filas al sector obrero a través de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), al sector campesino con la Confederación Campesina Mexicana que después se convertiría en la Confederación Nacional Campesina (CNC) y el sector popular (burócratas y maestros principalmente), unos días antes Cárdenas había decretado la expropiación petrolera, hecho que le había ganado la simpatía de un amplio sector de la sociedad por su profundo sentido nacionalista, y le daba cierta fuerza moral para que esta incorporación se diera con la menor resistencia posible.

Con esta reorganización Cárdenas dió a los obreros, campesinos, ramo militar y al sector popular, igual voz en las reuniones del partido, equilibrando ahí la relación de fuerzas. "El ejército ya no era el único árbitro del destino de los mexicanos. Este nuevo equilibrio del poder político, desde luego, no significaba una democracia, pero sí significaba que los grupos de presión de las masas habían ganado un puesto en la política, y que si su apoyo era

(58) Wilkie, James. Op. cit. p. 106

solicitado, lo darían a cambio de ganancias concretas para ellos" (59).

En 1940 el sector militar quedó suprimido del partido oficial y a su personal se le concedió representación como personas privadas en el sector popular.

Las formas en que los militares fueron siendo relegados paulatinamente del partido oficial en particular, y del sistema político en general, se pueden resumir en: la reducción de subsidios para la milicia; su transformación a empresarios que tuvieron gracias a la promoción directa del gobierno, para mantenerlos contentos a la vez que se realizaba la eliminación del sector militar del partido oficial, la profesionalización del ejército, quedando como una institución dependiente del Ejecutivo y sin jefes con autoridad personal.

En 1946 el Partido se vuelve a convertir, ahora en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que permanece hasta la fecha.

Mediante el aglutinamiento de las distintas fuerzas políticas del país, éste podría ser el sostén del gobierno para que en cada período sexenal se viera la atención a las demandas de todos los sectores involucrados como consecuencia natural de la revolución.

"El partido representaba el órgano, mediante el cual se manifestaba la acción política y social, conformando una plataforma de sectorización como una real y verdadera fuerza política, cuya pendiente en adelante serviría para que a nombre de las masas se gobernara" (60).

(59) Idem. p. 108

(60) Ugalde Trejo, Fernando. Op. cit. p. 48

Con este juego se impuso desde entonces, "la ficción partidista de un gobierno y un estado que proceden de un partido que es enteramente popular, distinguible justamente, por los sectores que lo integran (agrario, obrero y popular), y que se deben a ese partido" (61).

Paradójicamente a ser un órgano político (el más importante quizás), este nuevo partido no ha generado política de abajo hacia arriba, de hecho resulta difícil encontrar que por mera carrera política de los militantes de base se llegue a puestos de elección popular importantes. No obstante, los sectores que lo conforman han ideado la manera de hacer oír sus deseos y sus quejas. En un sentido, el papel que desempeña el Partido pareciera más una Secretaría Electoral del Estado, que un partido de bases.

A la industria, la banca, el comercio y diversas compañías, entre ellas la de transporte, no se les permitió el ingreso al partido del 'proletariado', se les obligó a ingresar en Corporaciones o Cámaras de interés propio de su ramo, pero siempre bajo la supervisión del gobierno.

Ahora, virtualmente, todos los grupos de mexicanos tenían una representación y una manera de expresarse para influir, directa o indirectamente, en la política nacional.

Además, la incorporación del campesino y del obrero al Partido de la Revolución Mexicana, sirvió de apoyo al Estado para emprender las tareas de la industrialización del país con mayor facilidad.

(61) Córdova, Arnaldo. Op. cit. p. 40

Con este sistema del Partido del Gobierno fuerte "Cárdenas heredó a sus sucesores una organización política perfeccionada institucionalmente en la que el caudillismo y el poder personal habían encontrado definitivamente su tumba, y les heredó, sobre todo, una problemática de gobierno que incluye un trato directo con los grupos obreros y campesinos (62).

La configuración del nuevo sistema político mexicano podría ahora identificarse como un régimen que a manera de tripie, descansaba en tres puntos de apoyo:

- + Un Poder Ejecutivo Fuerte (presidencialista)
- + Una Base Jurídica Sólida (constitucionalista) y
- + La Base de un Consenso Popular (unipartidista).

1.4. INSTITUCIONALIZACION E INSTITUCIONES

La creación de instituciones públicas de parte del Estado, fué quizás la tarea más importante de las administraciones que gobernaron al país al concluir el movimiento revolucionario. Por eso desde el inicio se había buscado contar con un Estado suficientemente fuerte para dirigir la vida nacional. Un país en formación como el nuestro sólo podía llegar a la madurez institucional por obra de "un gobierno fuerte y con facultades legales que le permitieran resolver sobre el terreno y sin tropiezos de ninguna especie, los problemas de una realidad inestable" (63).

En este sentido, parece que la experiencia de México no era la excepción, más bien estaba dentro de cierto 'rango de normalidad'

(62) Idem. p. 44

(63) Idem. p. 18

porque "muchos países iniciaron la construcción de una nación a partir de la formación de un orden político generalmente caracterizado por tendencias autoritarias, pero debilmente organizado" (64).

Esta institucionalización respondía a la necesidad que tenía el nuevo Estado de hacer acto de presencia en la vida social y económica del país, toda vez que sus Cometidos y Atribuciones habían quedado plasmados en la Constitución Política del 17.

Los esfuerzos político-administrativos iniciales de los gobiernos postrevolucionarios se orientaron al establecimiento de instituciones políticas, económicas, sociales y jurídicas que explícitamente permitirían al Estado impulsar y alcanzar el desarrollo nacional, al mismo tiempo que le darían la oportunidad de controlar y dirigir a los diferentes factores que intervendrían en la consecución de ese desarrollo.

1.4.1 DE LOS CONFLICTOS

Esta institucionalización respondía a un doble juego de parte del Estado; por un lado, lo más elemental era crear instituciones que permitieran desahogar administrativamente las demandas y el cumplimiento general de los Cometidos del Poder Público. Por otro lado, fué un juego político que llevó a caracterizar la Administración Pública como la instancia en la que las contradicciones sociales, políticas y económicas hallaban su espacio

(64) García Medel, María Rita. "La Administración Pública en los países subdesarrollados", México. FCPS. UNAM. 1989 p.24

para ser esgrimidas, es decir, se institucionalizaron los conflictos aunque no necesariamente se resolvieron. Esta situación llevaría al terreno de la burocracia, del despacho, de la oficina, la atención de las demandas sociales, quitándolas olímpicamente de las manos de los grupos que las generaban y jugándolas el gobierno en su propia cancha y bajo sus propias reglas.

Observamos con esto, un doble proceso de institucionalización, por un lado, la creación de organismos públicos promotores del desarrollo del país; y por otro el "sometimiento de las diferentes fuerzas revolucionarias sobrevivientes a un ejecutivo único" (65), ya que solamente a través de un proceso de este tipo permitiría que las demandas sociales quedaran canalizadas y cristalizadas en el marco institucional.

Esta institucionalización respondía a la lógica de consolidar la presencia del Estado en la sociedad y reforzar el papel que los distintos gobiernos habrían de desempeñar sucesivamente, llegando así a la conclusión de que "la creación de un gobierno fuerte y legítimo, apto para enfrentarse a las influencias externas y los intereses privados locales, debe complementarse con la organización de una Administración Pública que favorezca el cambio y esté también permeada a la transformación" (66).

(65) Climaco Toledo, Joel. Op. cit. p.52

(66) García Medel, María Rita. Op. cit. p.46

1.4.2 DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La creación de instituciones, particularmente aquellas que integran la Administración Pública Descentralizada, si bien es cierto, no era un fenómeno nuevo en México, si obedeció a la exigencia que tenía el Estado para desarrollar su nuevo papel "para cumplir algunas de sus nuevas funciones, el Estado mexicano recurrió de manera importante a formas jurídico-administrativas diferentes de las centralizadas por juzgarlas más adecuadas para la mejor y más eficiente realización de las actividades en las que determina o se ve forzado a participar directamente... la mayor parte de este tipo de instituciones fueron creadas con el propósito definido de auxiliar al Gobierno Federal en la atención de las nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado mexicano. Sin embargo, su notable desenvolvimiento se debe no sólo al papel encomendado al Estado como rector del proceso de desarrollo nacional, con la idea de conseguir una mayor independencia económica y una más acrecentada justicia social. Sino también a la necesidad de remontar los bajos niveles de actividad económica que se presentaba en el país durante la primera etapa que siguió al establecimiento del nuevo orden constitucional"(67).

La creación de estas instituciones públicas se dió de acuerdo a su régimen jurídico en Organismos Descentralizados; Empresas de Participación Estatal (mayoritarias y minoritarias) y Fideicomisos principalmente.

(67) Carrillo Castro, Alejandro. "Las Empresas Públicas en México" M.A. Porrúa. México. 1983 p. 38

Los Organismos Públicos Descentralizados eran las personas morales creadas por disposición del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios cualquiera que fuera la forma o estructura legal que adoptaran.

Las Empresas de Participación Estatal mayoritaria eran las Unidades de producción de bienes y prestación de servicios donde se incluían las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas presentadas como personas morales y en donde se combinaba el capital privado y público, este último aportando el 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa, que en la constitución de su capital se haga figurar acciones de serie que únicamente pueden ser suscritas por el gobierno federal, o que el gobierno federal pueda nombrar a la mayoría de miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Organo de Gobierno equivalente, designe al presidente o director o gerente o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas o de su Organo de Gobierno respectivo.

Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria son aquellas sociedades en las que el gobierno, de manera directa o indirecta, posee acciones o parte del capital que representa del 25% hasta el 49%.

Los Fideicomisos serán aquellos fondos que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

De acuerdo a los Cometidos de Servicio Público del Estado, estas instituciones tenían como propósitos:

- organizar y promover servicios públicos para toda la población
- coordinar actividades económicas a gran escala: producción de bienes y servicios, creación y conservación de mercados, generación de empleos.
- búsqueda y logro de metas colectivas
- disponibilidad de energéticos.
- distribución de recursos y beneficios, tratando de corregir así, los efectos de un sistema económico defectuoso, mediante la redistribución del ingreso.
- creación de infraestructura.
- reglamentación de actividades sociales
- mediación y solución de conflictos y
- consolidación de la dominación política.

La manera en que fueron emergiendo estas instituciones no respondió a un esquema preestablecido, más bien constituyó un proceso asistemático y por tanto, aleatorio de administración que intentaba atender todas las demandas posibles que se iban presentando pero que requerían inevitablemente de un proceso de pacificación e integración nacional que permitiera también afirmar su estabilidad, "El Estado postrevolucionario ha podido crear paulatinamente, las instituciones y los mecanismos que posibilitan su propia estabilidad, y dentro de este sistema de funcionamiento, la infraestructura administrativa necesaria con fines de lograr una mejoría del país, pero no un cambio social profundo" (68).

(68) Carmona Herrera, José Lino. Op. cit. p. 182.

Este período postrevolucionario se caracterizó "por el establecimiento coyuntural, por agregación aleatoria y asistemática de las Empresas Públicas en función de las necesidades que fueron presentándose en los distintos períodos por los que atravesó el país, desde su consolidación postrevolucionaria" (69).

El Gobierno Federal intentó desarrollar cierto nivel de compatibilidad de las instituciones políticas y administrativas con el rápido proceso de crecimiento económico que estaba experimentando el país.

Esta institucionalización le permitió al Estado, una gran flexibilidad para participar en las áreas más disímolas del desarrollo y de la producción constituyéndose en una obligación urgente ya que "El Estado postrevolucionario fué el elemento organizador que logró dar coherencia y contenido a todo un proyecto de crecimiento" (70).

Un análisis de las instituciones gubernamentales permite observar el comportamiento político y las ideas políticas prevaletentes en un momento histórico determinado como fué por ejemplo, la consolidación del Estado interventor a través de la creación de la Secretaría de Economía Nacional y de un Departamento Laboral.

El Estado mexicano había entendido que como responsable del proyecto de desarrollo nacional, tenía que asumir una posición activa

(69) Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p.37

(70) Pérez Chávez, Lucio. "La Administración Pública como promotora del Cambio Social en México de 1970 a 1980". México, FCPS. UNAM 1988. p.19

en las diferentes dimensiones de la vida nacional, en la economía entró a participar directamente en la producción de bienes y servicios, rebasando las expectativas de mero regulador del mercado. "Históricamente, los Estados -como sucedió en México en los años veinte- han advertido que en determinadas etapas del desarrollo y que en ciertos renglones de la economía no bastan las funciones de policía, fomento y servicio público para encauzar e impulsar la actividad económica de los particulares sino que es preciso intervenir de manera directa en el mercado produciendo o distribuyendo bienes o servicios"(71).

Las demandas del desarrollo fueron siendo cada vez más amplias y más sofisticadas, por lo que el Estado, atendiendo a los cambios que se presentaban en el contexto nacional, fué ampliando su radio de acción. "En la década de los años treinta, el Estado canalizó básicamente su inversión hacia actividades de fomento que propiciaran un marco adecuado para la actividad privada. Ejemplos de este tipo de inversiones son: Nacional Financiera, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (hoy Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos), Comisión Federal de Electricidad y Comisión de Fomento Minero. También se da el proceso de expropiación en las compañías petroleras y ferrocarrileras"(72).

Las Empresas Públicas cumplieron diferentes funciones, por ejemplo: El Banco Obrero sirvió para financiar empresas de los

(71) Ruíz Massieu, José Francisco. "La Empresa Pública". México. INAP. 1980. p.76

(72) Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p.39

trabajadores, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, para apoyar las actividades agropecuarias y los Almacenes Nacionales de Depósito, para proveer bodegas para los productos agrícolas, etc.

El crecimiento y la expansión de la Administración Pública en sus dos modalidades, vino a constituir una palanca determinante, mediante la cual el gobierno fortaleció las políticas de desarrollo que el país habría de tener. "El gobierno realiza y ejecuta, a través de la Administración Pública (incluido el sector descentralizado) las diferentes políticas. Por consiguiente, la Administración es el instrumento primordial de que el gobierno se sirve para aplicar su política económica y social"(73).

Ante la tarea de promover el desarrollo de la sociedad, el Estado mexicano se ha encontrado con un obstáculo gigante que requiere derribar si es que desea continuar con esta tarea. Es un obstáculo que va más allá de la cuestión jurídica o administrativa, tiene que ver con las estructuras sociales sobre (o con) las cuales trabaja. Es decir, la Administración Pública que emerge para mantener la ley y el orden social ha intentado construir gobiernos y administraciones públicas modernas, pero sobre sociedades que no han dejado de ser tradicionales, "la construcción nacional requiere imperativamente la liquidación, no sólo de las formas tradicionales y arcaicas, sino también de las instituciones coloniales que obstruyen al desarrollo político" (74). Porque la simple aniquilación de las formas tradicionales de vida no aseguran

(73) Torres Gaitán, Ricardo. "Memoria del Seminario sobre Planeación Socio-económica. Derecho Administrativo y Administración Pública". México. UNAM. 1965. p.15

(74) García Medel, María Rita. Op. cit. p. 109

el desarrollo de una sociedad, ya que con cierta frecuencia, al romperse con las situaciones tradicionales, ya sea la familia, la escuela, la iglesia o la sociedad, e intentar nuevas formas, lo que llega a suceder es que solamente se sobreponen las mismas actitudes, valores y creencias en un nuevo molde que no le queda.

2.- MODELOS DE DESARROLLO

2.1 INDUSTRIALIZACION (1940-1958).

2.1.1 GENERALIDADES

Tres hechos hacen que la década de los años cuarenta marque una nueva época para México:

- a) se inicia el último gobierno militar con el general Manuel Avila Camacho quien fuera jefe del Estado Mayor del presidente Cárdenas,
- b) existía una situación de relativa estabilidad social, política y económica en el país, producto entre otras cosas, de la fundación del Partido de la Revolución Mexicana, la organización de los distintos sectores sociales y su incorporación al Partido mediante la corporativización, la desmilitarización del partido del poder, el establecimiento de un Estado de Derecho, la Constitucionalidad del nuevo régimen, la Nacionalización de industrias extranjeras, el segundo Plan Sexenal para el gobierno y
- c) se desarrolla un proceso de industrialización de gran magnitud.

Un ejemplo de esta estabilidad fué la contienda electoral en la que el general Almazán, secretario de Comunicaciones de Cárdenas, disputó la presidencia de la República al general Avila Camacho, en medio de una intensa movilización militar; ya que reclamaba el fraude electoral del que fué objeto, a pesar de esto, el proceso electoral pudo desarrollarse dentro de ciertos cauces 'institucionales' que redujeron la posibilidad de desestabilizar al país como se había dado en años anteriores.

También durante este periodo se trató de eliminar las reminiscencias del conflicto histórico que existía entre la Iglesia y

el Estado acentuados nuevamente durante el gobierno cardenista, al apoyar éste la educación socialista y convertir templos en escuelas. "Avila Camacho terminó con los programas anticlericales del gobierno al anunciar la víspera de tomar posesión de la presidencia 'yo soy creyente'. Desde esa declaración, la antigua lucha entre la Iglesia y el Estado llegó a su fin"(1) o al menos, se redujo notablemente.

A pesar de esta estabilidad social y política que había, la situación económica de las grandes masas y del país en general, no eran muy halagadoras. Es decir, se mostraba un fuerte desequilibrio interno, resaltando los siguientes aspectos:

-Acelerado crecimiento demográfico que se vió favorecido al contarse con mejores servicios de salud pública, mejoramiento de los niveles nutricionales de la población y descenso de la tasa de mortalidad, tanto por razones de higiene y salubridad, como por el freno a la violencia interna.

-Desigual distribución del ingreso nacional, especialmente en las zonas rurales y los nuevos asentamientos urbanos que se estaban configurando a partir de los flujos migratorios del campo a la ciudad por la atracción que la actividad industrial estaba desempeñando (ya para entonces la población urbana había aumentado de 31.2% en 1921 a 35% en 1940) (anexo 6) y el crecimiento de la población iba muy por delante del de los salarios, de 1939 a 1957 los salarios reales en relación al costo de vida disminuyeron en el Distrito Federal a un 65.3%.

-Bajos niveles educativos a pesar de los esfuerzos desarrollados por

(1) Wilkie, James. Op. cit. p. 120

el gobierno federal en alfabetización, educación científica y tecnológica.

En el ámbito externo se vivía el conflicto bélico internacional de la Segunda Guerra Mundial, esta situación ofreció al país la oportunidad de incorporarse activamente al mercado mundial a través de la producción industrial a gran escala de productos manufacturados, modelo que habría de impulsarse en los siguientes tres gobiernos (Avila Camacho, Miguel Alemán y Ruiz Cortines) y que se conoció como: 'modelo de industrialización'.

En esta nueva etapa la ideología revolucionaria y toda la maquinaria pesada que estaba por detrás, sufrió un viraje importante de los aspectos socio-políticos hacia los económicos, sin que esto significara una renuncia al papel que el Estado había venido desempeñando desde la revolución, en términos de la rectoría social y económica del país y del cumplimiento de sus Cometidos, especialmente los Sociales. "La ideología de la Revolución social fué transformada en la revolución económica durante la segunda guerra mundial, sin embargo, el Estado activo no fué rechazado"(2).

Este cambio implicó necesariamente, una modificación a la asignación del gasto público de estos gobiernos. "Con Avila Camacho se puso en evidencia un viraje hacia los gastos en pro de lo económico con menoscabo de lo social" (3).

La idea era generar riqueza a un ritmo mucho más rápido dentro de la misma línea capitalista que se había venido perfilando desde las décadas anteriores, el énfasis se ponía ahora en la industria, como

(2) ídem p. 128

(3) ídem p. 73

elemento generador de la riqueza y del bienestar social, más que en la producción agrícola, "fué la continuidad del proceso capitalista que se adecuó a las condiciones prevaletientes <... en el que se desplazó...> el capital acumulado por los terratenientes y los comerciantes hacia la industria y la banca" (4).

Este modelo tuvo como propósito impulsar en el país la actividad industrial primordialmente, las estrategias utilizadas durante este período fueron:

- 1.- Sustitución de importaciones de bienes de consumo con producción interna.
- 2.- Crecimiento de la producción agrícola suficiente para exportar.
- 3.- Incremento de la economía a un ritmo mayor que el crecimiento demográfico.
- 4.- Control nacional de los recursos básicos y la actividad económica en su conjunto.

2.1.2 SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

Con esta estrategia se pretendió desarrollar una planta industrial amplia que permitiera al país:

- a) reducir el déficit de la balanza de pagos provocado por la cantidad de productos manufacturados que se importaban,
- b) producir los bienes de consumo nacional que fueron desplazados por la guerra mundial y

(4) Pérez Chávez, Lucio. Op. cit. p. 20

c) generar mayor riqueza y bienestar social para toda la población.

Este fué un momento coyuntural favorable para que México se insertara en la producción industrial a gran escala, aunque no hubiera sido parte de un plan predeterminado del gobierno; ya que a causa de la guerra, algunas de las potencias industriales, y Estados Unidos principalmente, habían canalizado su producción a la industria militar.

El modelo de sustitución de importaciones "empezó a funcionar sobre la marcha, más como coyuntura que como plan, fué una necesidad impuesta al país por la Segunda Guerra Mundial" (5) que se emprendió tomando en consideración las necesidades que había generado la guerra.

Este período de industrialización se definió claramente cuando en 1940 el gobierno de Avila Camacho alentó la creación de nuevas industrias, toda vez que para este fin emitió la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, en la cual se consideraba como Nueva: a toda industria cuya producción sustituyera importaciones y Necesaria: a toda aquella que refaccionara y complementara a las primeras. Así pues, se calculaba que en 1940 existían 12,700 industrias con 300,000 trabajadores y para 1946 había 400 industrias nuevas con 30,000 empleos más. Esta Ley favoreció con exenciones fiscales hasta por cinco años a las nuevas industrias.

Se consideró que esta situación era una nueva etapa para el desarrollo del país, que debería ser aprovechada, ya que traería

(5) González Pedrero, Enrique. Op. cit. p. 105

progreso y bienestar para toda la población. "El proceso de industrialización de México comenzó bajo los mejores augurios y con el convencimiento de todos. Fué una gran esperanza y la premisa básica que emergió de la República una vez estabilizados los gobiernos surgidos de ella" (6).

Esta perspectiva fué perfilando la nueva política económica que el gobierno habría de impulsar "El mejoramiento económico de los grandes núcleos obreros, de los burócratas y sobre todo, de los campesinos, aunado a la escasez de bienes de consumo que la Segunda Guerra Mundial produjo desde sus inicios, aceleró el proceso de industrialización hasta convertirlo en el objeto fundamental de la política económica del Estado"(7).

En este marco y entendiendo su responsabilidad histórica debido al tamaño colosal de esta empresa, el gobierno intervino abiertamente en este proceso. Sin embargo, su participación la definió en dos aspectos fundamentales: la creación de infraestructura necesaria para las plantas industriales y el incentivo a la inversión privada.

"Los partidarios de la industrialización argumentaron que una sólida integración económica requiere desarrollar una infraestructura económica que permite a México alcanzar la modernización del siglo XX" (8). En este contexto se emitió la Ley de Vías Generales de Comunicación (1940), que favorecería el desarrollo de la infraestructura nacional.

(6) Idem p. 102

(7) Córdova, Arnaldo. "Las Reformas Sociales y tecnocratización del Estado mexicano". Revista Mexicana de Ciencias Políticas no. 70 p. 66

(8) Wilkie, James. Op. cit. p. 23

El gobierno también participó directamente en aspectos industriales, por lo que "invertió en la formación de la infraestructura, constituyéndose entre otras empresas: Altos Hornos de México S.A.; Sosa Texcoco, S.A.; Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora S.A." (9), además de la infraestructura petrolera con que ya se contaba, que fue producto de la expropiación.

Los incentivos a la inversión privada incluyó, entre otras cosas, la creación de empresas que canalizaban parte del erario público y que debían ser complementadas con capital privado.

Por otro lado, "El Gobierno Federal pretendió mediante el impulso de la infraestructura y la creación de instituciones públicas incentivar a la iniciativa privada, de tal suerte que en conjunto alcanzaran el desarrollo, surgiendo la llamada inversión mixta" (10).

Sin embargo, esta inversión fue selectiva, ya que se dió principalmente en las regiones centro y norte del país, "fue en estas mismas zonas donde se observaba un mayor progreso y desenvolvimiento en el ramo agrícola debido al apoyo que recibieron con importantes créditos públicos y recursos privados y sociales. Este proceso terminó por consolidar regiones atrasadas y regiones desarrolladas en el país dependiendo del papel o la importancia que les hayan asignado en las inversiones sectoriales" (11). Lo cual, en términos generales, quiere decir que "las inversiones federales se dirigieron en su mayor parte a los estados que no están dentro de las regiones de un alto nivel de pobreza.

(9) Ugalde Trejo, Fernando. Op. cit. p. 54

(10) Idem. 55

(11) Climaco Toledo, Joel. Op. cit. p. 91

La región que recibió el mayor porcentaje de las inversiones federales en relación a su población fué el Distrito Federal" (12). Esta práctica parecía describir irónicamente la máxima bíblica: "al que tiene se le dará más y al que no tiene, hasta lo que tiene le será quitado".

Los incentivos públicos a la inversión privada se dieron fundamentalmente a través de: créditos a tasas de interés bajas; protección arancelaria a los productos mexicanos, política fiscal y financiera que facilitaban la importación de maquinaria y equipo, complementación con inversión extranjera, control de la fuerza de trabajo, favoreciendo al capital y la inversión directa de parte del Estado. Además, el gobierno implementó una serie de mecanismos que sirvieron de apoyo para esta política económica, como fué la creación de la Comisión Federal de Planificación Económica y el Fondo para el Fomento Industrial creadas en 1941.

"La política financiera se convirtió en un instrumento destinado a crear condiciones estimulantes para que los inversionistas mexicanos y extranjeros desempeñaran sus funciones; el Estado se dirigió cada vez más decididamente a invertir los fondos públicos en actividades productivas y, sobre todo, en la ampliación de la infraestructura, de modo que la actividad privada llegara a contar con el mayor apoyo material exterior, se pusieron en acto diversas medidas arancelarias y fiscales para proteger todas aquellas industrias que fueran sustituyendo la importación de bienes de consumo mediante su fabricación" (13).

(12) Wilkie, James. Op. cit. p. 284

(13) Córdova, Arnaldo. Op. cit. p. 67

Esta situación llevó a establecer una relación proteccionista de parte del Estado hacia el nuevo sector industrial, que paradójicamente, al ser el mayor beneficiario de la política económica, asumió un perfil inesperado e indeseable. "El resultado fué la formación de grupos económicos acostumbrados a recuperar sus inversiones cuanto antes y a ser reconocidos como los modernos y heróicos protagonistas del progreso nacional" (14).

Un hecho relevante de este proceso de industrialización que lo hizo sumamente atractivo, fué observar que la producción manufacturera había tardado 30 años en duplicarse de 1910 a 1940. Sin embargo, en la década de los 40's sólo le ocupó 10 años para repetir el fenómeno.

Era de esperarse ante un fascinante crecimiento de esta naturaleza que el interés y estímulo de parte del gobierno al crecimiento económico aumentara y así, del 37.6% del gasto público federal que había sido asignado por el gobierno de Cárdenas, se elevó al 39.2% con Avila Camacho llegando a un 50% con Miguel Alemán.

Las estrategias de inversión directa, el control del crédito de parte del gobierno, así como la intervención en la fijación de precios, le permitió ir dirigiendo el curso del proceso económico.

En teoría el gobierno no quería intervenir directamente en la actividad industrial como empresario, sino estimular solamente a los capitales nacionales para que lo hicieran "El Estado no quiere desempeñar el papel de empresario, sino más bien ayudar a la empresa

(14) González Fedrero, Enrique. Op. cit. p. 104

privada para que se encargue de la transformación del país. Se proyecta poner amplio crédito a tasas reducidas a disposición de los hombres de negocios que deseen asumir la responsabilidad de ampliar la producción y también que estén dispuestos a invertir algún capital en las industrias que el Estado ansía ver desarrolladas. México elaborará buena parte de los artículos que ahora importa con objeto de reducir con el tiempo, sus gastos en el extranjero" (15).

Nacional Financiera S.A. que era una banca de desarrollo redefine su papel en este nuevo proceso económico: en 1934, año de su creación, tenía como finalidad: llevar a cabo la realización directa o el fraccionamiento y colonización de los inmuebles que formaban parte de los activos de los bancos y planear y dirigir el fraccionamiento y colonización de tierras. Ahora, con Avila Camacho se dedicaría a vigilar y regular el mercado de valores, y de créditos a largo plazo y promover la inversión de capitales en la creación y expansión de empresas.

La industrialización fué una manera de interpretar el progreso, desarrollo y modernización del país. Indiscutiblemente que en este proceso las potencias jugaron un papel importante como 'modelo' a seguir, no sólo por el crecimiento económico que estaban alcanzando, después de la guerra, sino por lo atractivo que resultaban los beneficios que había traído a la población de sus respectivos países.

Esta situación había generado en muchos paisanos la fantasía en cuanto a la igualdad de circunstancias que existían para alcanzar un

(15) Córdova, Arnaldo. Op. cit. p. 66 citando a Eduardo Suárez, Secretario de Hacienda del gobierno de Avila Camacho.

nivel de desarrollo económico similar, junto con su paquete de beneficios sociales. Ya que mientras México estaba construyendo su propia plataforma industrial y definiendo las pautas a seguir de su propio modelo de desarrollo económico, las potencias estaban reconstruyendo una situación que fué violentamente interrumpida por la guerra "El potencial industrial pronto se convirtió también en panacea para hacer subir el nivel de vida de las naciones en desarrollo y que pudiera equipararse a las naciones desarrolladas" (16).

Con estas macro tendencias se asumía que los gastos efectuados en pro de la economía a la larga favorecería más a las masas populares que los gastos invertidos directamente en lo social. Porque esto permitiría contar con una situación favorable de oportunidades para toda la población en donde crecería y se fortalecería una clase media que jugaría un papel importante en la producción y consumo de bienes, y en la ampliación del mercado y los servicios, en vez de ser meros receptores de la 'caridad' gubernamental.

Es interesante observar que de acuerdo a las estadísticas manejadas por Wilkie, esta situación se dió realmente. "México experimentó el cambio social más notable entre los años 1940-1960 con la disminución del nivel de pobreza debido más al ímpetu puesto en la economía que a los llamados beneficios inmediatos de la revolución social." (17)

Bajo esta perspectiva se pensó que la mejor forma de estimular la 'socialización' de los beneficios era crear las condiciones generales

(16) Wilkie, James. Op. cit., p. 114

(17) Ibíd.

adecuadas que elevaran los niveles de vida de la población en general.

"Miguel Alemán, primer presidente civil electo en llegar a la presidencia de México, desde Madero, dió a la revolución económica una base ideológica de 1946 a 1952. El nuevo grupo de Alemán, integrado por líderes con educación universitaria <*>, se manifestó en favor del desarrollo de la industria y de la infraestructura: la industria, el riego, los diques, la energía eléctrica, las carreteras y las comunicaciones se convirtieron en clave para crear empleos y rescatar a las masas de la pobreza" (18). 'La Comisión Nacional de

<*> Este grupo fué dándose a conocer paulatinamente como los técnicos ó tecnócratas, comenzaron a promover una corriente de pensamiento que intentaba influir en los círculos gobernantes para realizar cambios sustanciales en la política de desarrollo, apoyados en conocimientos especializados, con frecuencia fuera del alcance de los mismos políticos. Al comienzo fueron economistas casi todos; con el tiempo se han agregado nuevos especialistas en ciencias sociales (sociólogos, administradores públicos, actuarios, politólogos, etc.) que han hecho de este grupo un sector sumamente versátil en su capacidad de maniobra y de influir sobre los círculos políticos. Comenzaron siendo simples consultores y en la actualidad ocupan puestos políticos importantes. Sus tesis fundamentales fueron:

- 1.- Dejar de depender de las exportaciones de materias primas y de las importaciones de las manufacturas.
 - 2.-Aumentar la participación del gobierno en el sector industrial.
 - 3.-Elevar el nivel de los recursos humanos con habilidades y conocimientos.
 - 4.- Aumentar el ahorro interno y la inversión privada.
 - 5.-Concentrar a la población en zonas de fácil acceso y menos costosa para la dotación de servicios públicos.
 - 6.-Mantener la agricultura a través de irrigación, crédito fácil, fertilizantes baratos, etc. para que proveyera de alimentos abundantes y baratos a toda la población.
 - 7.-Impulsar la industrialización con el uso máximo de capital nacional.
 - 8.-Reforzar el papel del Sector Público como elemento regulador de la vida económica.
 - 9.-Aplicar la ciencia y la tecnología en el control y planificación del desarrollo.
 - 10.-Estimular la economía mixta, como el camino más rápido para el crecimiento y la justicia social, tenían como religión la mística de la eficacia ya que requerían, ante todo, medidas prácticas.
- (18) Idem p.116

Irrigación se convirtió en 1947 en la Secretaría de Recursos Hidráulicos, a fin de impulsar los programas de ingeniería sanitaria en todo el país: agua potable y desagües, principalmente. Y en 1950 se estableció la Comisión Lerma-Chapala-Santiago a fin de continuar con el proceso de desarrollo regional del país.

La definición que hacía el Estado mismo sobre su papel y el de las industrias quedaba claramente sintetizado en la siguiente declaración: "El Estado debe garantizar la libertad de los hombres de empresa para abrir centros de producción y multiplicar las industrias del país, seguros de que sus inversiones estarán a salvo de las contingencias de la injusticia. El desarrollo económico nacional se ha de basar en el espíritu de equidad que arrime a los factores indispensables para su realización.

El Estado debe brindar la más amplia libertad para las inversiones particulares, reconociendo que el desarrollo económico general es campo primordialmente de la iniciativa privada. Aquellas empresas indispensables para la economía nacional a las que no atiende la iniciativa particular, serán fomentadas por el Estado, quien hará las inversiones necesarias y creará los órganos referidos para su funcionamiento y desarrollo" (19).

Esta postura, contra lo que había sido alentado por el gobierno de Cárdenas, el colectivismo, sostenía el desarrollo individualista y capitalista de la sociedad y estimulaba, paradójicamente, la 'libre competencia' pero protegida.

(19) Idem p.117 citando a Miguel Alemán en su "Programa de Gobierno". El Universal. 30 de septiembre de 1945.

Así pues, la política presupuestal también reflejó esta postura "Alemán hizo hincapié en reducir los gastos administrativos; dando más impulso a los gastos en pro de la economía" (20). Restó importancia al problema agrario de México y la distribución de tierras llegó también a su mínima expresión (anexo 7).

Una vez que Ruiz Cortines ocupó la silla presidencial (1952), no cambió el énfasis de su antecesor en el desarrollo de la infraestructura y el desarrollo industrial, fortaleciendo así, el liberalismo mexicano.

En 1953 se estableció el Comité de Inversiones, dependiente del presidente, que elaboró el Plan de Inversiones del Sector Público 1953-1958 "los proyectos que comprendió el programa se referían a renglones económicos, eran inversiones dedicadas a la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; minería, petróleo, energía eléctrica, manufacturas, industria de la construcción, ferrocarriles y caminos autotransportes. Es decir, rubros con contenido y presentación estrictamente económicos. Lo importante de esto es que no existieron inversiones con carácter eminentemente social, como la dotación de servicios públicos e infraestructura social básica a la población" (21). Bajo este tipo de acciones gubernamentales se podía observar la influencia que el grupo de los tecnócratas estaba teniendo sobre las políticas del desarrollo nacional y el papel del Estado "el desarrollo de la economía durante los períodos de Avila Camacho y de Alemán confirmó, en efecto, la teoría del 'nuevo grupo'

(20) Idem. p.118

(21) Climaco Toledo, Joel. Op. cit., p. 85

de que el gobierno podría desempeñar un papel positivo al estimular el crecimiento del Producto Nacional Bruto" (22).

2.1.3 PRODUCCION AGRICOLA

Los presidentes Miguel Alemán y Ruiz Cortines recortaron la distribución de tierras aún más que Avila Camacho. Los tecnócratas pensaban que no era rentable trabajar pequeñas propiedades, por lo que el enfoque de la distribución de tierras, tan proclamada por la Reforma Agraria, debía ser modificado:

- a) El tamaño limitado de las propiedades impide una tecnificación en gran escala, por lo costosa que resulta, en todo caso, se requería establecer cooperativas o unidades de producción y comercialización.
- b) El atraso cultural y técnico de los campesinos obligaba a ampliar el sistema educativo en el campo, ligándolo a la producción y
- c) La falta de crédito barato y fácil para los campesinos pobres, que siempre han sido la mayoría, precisaba canalizar fondos públicos hacia el reforzamiento y avío de ellos.

Como consecuencia de la aplicación de estos criterios durante el periodo de industrialización, surgieron tres tipos de agricultura claramente diferenciados:

a) AGRICULTURA COMERCIAL

Esta agricultura fué moderna, tecnificada, estimulada por la intensificación de cultivos y buscaba la mayor producción posible por

(22) Wilkie, James. Op. cit. p. 120

hectárea, el móvil fué la obtención de ganancias, logradas a través de una relación salarial y realizadas por medio de la venta de los productos en el mercado "durante el gobierno de Miguel Alemán se amplió considerablemente la construcción de sistemas de riego, la electrificación del campo y la apertura de vías de comunicación más eficaces entre las zonas agrícolas de mayor productividad y los mercados nacionales y extranjeros, dando lugar a un impresionante aumento de la producción mercantil agrícola, a la formación de verdaderos emporios capitalistas en el campo y a una nueva concentración de la tierra y la riqueza en diversas regiones del país" (23).

Era obvio que la tecnología sólo llegó a quienes podían comprarla o contaban con las 'relaciones' adecuadas para obtenerla en condiciones ventajosas. Curiosamente los sistemas de irrigación, los más grandes y modernos, se localizan en zonas donde la agricultura comercial privada es predominante, en especial en el norte y noroeste del país "no fué gratuito que el esfuerzo se hiciera sobretudo en el norte, donde la mentalidad se prestaba para inducir la aparición del farmer (sic) mexicano, pero también porque se quería más población en la frontera para aumentar el control nacional en la zona" (24). Esta tendencia fue estimulada también por un proceso mundial denominado revolución verde (green revolution), que se dió en diferentes partes del orbe.

(23) Córdova, Arnaldo. Op. cit. p.66

(24) Medina Peña, Luis. Op. cit. p 111

b) AGRICULTURA TRADICIONAL

Esta se caracterizó por ser atrasada tecnológicamente, sobreexplotada y carente de instrumentos adecuados para su desarrollo, su móvil fué la reproducción de la unidad familiar a través de la producción para autoconsumo y no la obtención de ganancias, la organización del trabajo dependía de la propia familia y no necesariamente de una relación salarial. Esta no siempre gozó de las mejores tierras para el cultivo y era generalmente, para monocultivos de temporal, se dió con mayor frecuencia bajo estructuras de tierras comunales o ejidales.

Su ubicación se dió por todo el país, principalmente en el sur y sureste.

c) AGRICULTURA INTERMEDIA

Consistió en plantaciones, explotaciones ganaderas y forestales, que procuraban la obtención de ganancias a partir del uso de técnicas intermedias o apropiadas, donde el trabajo se organizaba por medio de mecanismos de dominación directa en combinación con la relación salarial. Estas explotaciones sobrevivieron y se desarrollaron gracias al crédito y los insumos baratos, a los precios aceptables para sus mercancías y a la existencia de abundante y barata mano de obra. Fueron conocidas como pequeños propietarios y se podían localizar de una manera dispersa por todo el territorio nacional.

El modelo de industrialización requería de un elemento de apoyo agrícola que le permitiera sobrevivir y desarrollarse de una manera adecuada. "Con Avila Camacho las tierras irrigadas con recursos del Estado se duplicaron. El modelo de desarrollo terminó por depender de

una base agraria. Durante la presidencia de Miguel Alemán esta estrategia se consolidó" (25).

El modelo de industrialización implementado por el gobierno durante estos tres sexenios dejó su huella en la sociedad mexicana de la siguiente manera:

- 1.- Orilló al gobierno a invertir un porcentaje alto del gasto público en la industrialización del país, reduciendo consecuentemente la asignación que correspondía al gasto social (anexo 8).
- 2.- Creó una relación proteccionista hacia el sector industrial, favoreciendo con esto, en primer instancia, a la clase capitalista, pero con una industria poco competitiva y deficiente.
- 3.- Permitió a los industriales que fueran marcando el curso y desarrollo del país, al compás que el propio crecimiento industrial y la dinámica económica lo fuera requiriendo.
- 4.- Intensificó la agricultura a gran escala en detrimento de las mayorías campesinas.
- 5.- Apostó el modelo de desarrollo nacional a lo económico, una visión de este tipo suponía, en el largo plazo, la reducción de la participación del gobierno en favor de las masas "ya que a la larga el individuo podrá obtener los empleos y las oportunidades que brinda el desarrollo económico" (26).
- 6.- Esperaba que este proceso impulsaría la aparición de "una clase media que, en condiciones favorables, iría emergiendo paulatinamente para crear, de alguna manera, el estilo que determinará la

(25) Secretaría de Programación y Presupuesto. "Estadísticas Históricas". Tomos I y II México. México. INEGI. p. 637

(26) Wilkie, James. Op. cit. p 23

marcha y la evolución política <y económica> del país" (27).

Sin embargo, este proceso trajo consigo otras dinámicas, inherentes por cierto, que mostraron la debilidad del modelo impulsado:

1.- Creó regiones atrasadas y regiones desarrolladas (conocidas más adelante como polos de desarrollo) en el país y acentuó sus diferencias "El desarrollo regional impulsado por estas Comisiones por Cuencas Hidrológicas, contribuyó a aumentar las disparidades interregionales concentrando recursos en ciertas áreas por ser receptoras de cuantiosas inversiones federales y obtener los bienes producidos o explotados en otras, teniendo como contraparte a grandes zonas atrasadas y pobres de las que se extraían recursos para 'saciar la sed de desarrollo' "(28).

2.- Provocó una alta concentración poblacional en grandes núcleos urbanos modificando la estructura ocupacional del país en sus distintos sectores, generando una serie de demandas de servicios y modificando el impacto en el producto interno.

La fuerza de trabajo del país se fué modificando, tanto por su crecimiento natural de 5,858 en 1940 a 12,955 en 1970, (más del doble en 30 años) como por la diversificación de sus actividades, siendo las más significativas: las del petróleo y extractiva, de la transformación, construcción, generación y distribución de energía eléctrica, comercio y servicios (anexo 9).

(27) González Pedrero, Enrique. Op. cit. p 80

(28) Climaco Toledo, Joel. Op. cit. p 83

En 1940 más de 65% de la población estaba dedicada a actividades agrícolas y similares y en 1970, sólo el 40%. El mayor crecimiento lo registró la población no agrícola como resultado de la industrialización y de la ampliación del sector servicios. "A medida que un país se industrializa disminuye la población ocupada en la agricultura y la importancia relativa del ingreso que se genera en el sector primario" (29).

Eso obligó al gobierno a instrumentar una serie de acciones para satisfacer las diferentes demandas sociales, como lo veremos más adelante.

3.- A pesar de que hubo un aumento absoluto en el presupuesto federal, en términos relativos hubo una reducción de lo asignado al gasto social que automáticamente redujo la atención a los Cometidos Sociales como salud, educación, vivienda, etc.

4.- La importación de bienes de capital trajo consigo la importación del desempleo, ya que el desplazamiento de la mano de obra por medio de la máquina y la automatización era una consecuencia inherente e inevitable.

5.- La pretensión de ser un país industrializado pero sin racionalidad económica y sin sólidas finanzas públicas, obligó al gobierno a pedir prestado "al finalizar el gobierno de Ruiz Cortines se empezaron a contratar importantes préstamos en el exterior, principalmente con el Banco Mundial y EXIMBANK para hacer frente al problema. Los bajos ingresos del gobierno federal también propiciaron esta solución <?> pues así le fué posible al Estado mantener su ritmo de inversión sin

(29) Flores, Edmundo. Op. cit. p.26

modificar la estructura impositiva, eludiendo una confrontación con los causantes" (30).

6.- La idea de sustituir importaciones jugó un papel central en este modelo de desarrollo, aunque no dejó de tener un cariz ideológico, ya que "Este proceso que en abstracto parecía lógico se desvió en la práctica, la industria que produjo la sustitución de importaciones se olvidó de sus orígenes y sobre todo, de su finalidad histórica. No fué un proceso global adecuado a las necesidades básicas de nuestra población, ni logró reducir el déficit de la balanza de pagos, pues lo que antes se iba por el canal de la compra de artículos elaborados se sustituyó, multiplicado ahora, por la importación de bienes de capital" (31).

7.- El mito de que la industrialización favorecería a todos, favoreció mayormente, a la clase capitalista; ya que los aranceles proteccionistas, los controles directos a la importación, la política fiscal favorable a la importación de bienes de capital, y las políticas monetarias y crediticias no fueron necesariamente a favor de la población, más bien terminaron siendo "medidas proteccionistas necesarias que sirvieron para consolidar intereses privados ya no tan necesarios y no siempre coincidentes con los intereses públicos" (32).

8.- A pesar de la apuesta que había hecho el gobierno a favor del modelo de industrialización y su consecuente beneficio social (desarrollo con bienestar, justicia en la igualdad, independencia y

(30) Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. cit. p. 638

(31) González Pedrero, Enrique. Op. cit. p. 104

(32) Idem. p. 105

soberanía), se tuvo que reconocer que esto no había sido posible, "se esperaba que la industrialización cambiara el orden social y todo lo que hizo fué producir manufacturas" (33).

Durante este período de industrialización se hizo célebre una declaración en cuanto a la orientación nacionalista que deberían tener los industriales en medio de este crecimiento explosivo que, sin lugar a dudas, estimulaba el voraz apetito del capital sobre los otros factores de la producción. A esta declaración se le conoció como el Decálogo del Capitalista Revolucionario (*). No pudiendo resistir la tentación de incluirlo, debido a que lo encontré en varios materiales, hago la transcripción de dicho material, no sólo por lo ingenioso que me resultó, sino porque me parece que pone de manifiesto los problemas y las tentaciones a que estaban sujetos estos nuevos industriales del país. Que entre paréntesis, no creo que hayan cambiado mucho.

(33) Flores, Edmundo. Op, cit. p. 194

1.- No mantendrás ocioso tu capital y lo invertirás de modo productivo para tu país.

2.-Promoverás la creación de nuevas fuentes de trabajo o mejorarás las existentes.

3.-El lucro no será el único ni el preponderante fin de tus empresas.

4.- Preferirás siempre la inversión más provechosa para la colectividad, aunque no sea la más lucrativa para tí.

5.- Procurarás el mejoramiento económico máximo posible de tus trabajadores, sobre el nivel obligado por la legislación relativa y hasta la altura de sus méritos.

6.-Nadie tendrá derecho a lo superfluo, mientras haya quien carezca de ocupación remunerada.

7.- Suponiendo ocupados todos los que tengan capacidad para trabajar, contribuirás cuanto puedas al auxilio de los incapacitados.

8.- No eludirás el pago de tus impuestos.

9.- Si la suerte te fuere adversa y perdieras tu capital, acudirás alegremente a las solas fuentes de trabajo y el ahorro con los fines de subvenir a tus necesidades.

10.-Grabarás estos mandamientos en el cerebro y en el corazón de cada uno de tus hijos para que, a través de ellos y de sus descendientes sucesivos, se prolongue el surco de tan fecunda siembra por los siglos de los siglos"(34).

(Alberto J. Pani. Secretario de Hacienda en diferentes gobiernos postrevolucionarios)

(34) González Pedrero, Enrique. Op. cit. p. 103

2.1.4. ADMINISTRACION

Durante este período se puede observar el énfasis que tuvo la administración pública en cuanto a la atención e intervención en aspectos del desarrollo social y económico. Así pues, entre otras, se crea la Secretaría de Recursos Hidráulicos, como una entidad que vendría a coordinar y apoyar la edificación de las grandes obras hidroeléctricas que se estaban haciendo en el país, bajo la lógica del desarrollo regional y el apoyo a la agricultura intensiva.

Por otro lado, se establece el Comité de Inversiones de parte del gobierno federal, el cual elaboró el Plan de Inversiones, a fin de tener una proyección más concreta de lo que estaba implicando la participación económica del gobierno en la dirección y orientación del proceso de industrialización, mismo que serviría para identificar las áreas estratégicas de intervención.

En 1944 se establecieron: la Comisión Nacional para Estudios de los problemas de México en la Postguerra; la Comisión Federal de Fomento Industrial y el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas.

Se revisó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y se creó la Dirección Técnica de Organización Administrativa, dependiendo de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

2.1.5 BENEFICIO SOCIAL

Junto con este gran despegue industrial, el Estado se vio obligado a mantener el cumplimiento de sus Cometidos Sociales a través de su

intervención a favor de las masas trabajadoras, por lo que participó abiertamente para que se garantizaran los mínimos de bienestar social, denominados ahora como 'seguridad social'; expresiones concretas de esta preocupación.

VIVIENDA

A fin de atender la demanda de vivienda de una creciente población, y especialmente urbana, el gobierno impulsó en éste período la construcción de lo que se llamó Conjuntos Habitacionales, que eran, fundamentalmente, edificios multifamiliares. Sin embargo, el beneficio a través de estas acciones no rebasó siquiera al 10% de la población urbana. Por lo que se vió presionado a buscar otras formas de atender esta demanda, se apoyó en otras instituciones y presionó a las empresas y los sindicatos para que incluyeran estos aspectos en sus programas de beneficio para los trabajadores.

Así, obligó a Pemex a incluir, a partir de 1942, en sus contratos colectivos programas de construcción de viviendas para sus empleados de base. En 1943 se revisó y emitió la nueva Ley Federal del Trabajo. En 1954 se crearon el Fondo Nacional para la Habitación Popular (FONHAPO) y el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), en 1956 se estableció el Reglamento de Servicios de Habitación del IMSS, y en 1956 la Dirección de Pensiones Militares que contemplaba también entre sus funciones, apoyo para la vivienda.

Es evidente que el fenómeno de la vivienda no sólo representaba el problema de la construcción misma, también implicó aspectos como la dotación de tomas, descarga y acometidos domiciliarias (agua entubada

y drenaje). Regulación de la tierra, la autorización y promoción de materiales de construcción, que pasaban de ser de adobe y madera, a cemento y yeso; electrificación, y el control de la sobrepoblación y su consecuente hacinamiento.

SALUD

Durante este período, los servicios se ofrecieron preferencialmente, a ciertos grupos sociales "los directamente vinculados al proceso industrial" (35).

A principios de la década de los cuarenta "se iniciaron las residencias médicas siguiendo el esquema flexneriano (modelo de formación médica puesto en práctica a partir del informe elaborado por Flexner en 1911 con el patrocinio de la fundación Carnegie) que tiene por propósito principal la formación de subespecialistas, cuyo destino es el hospital sofisticado y que perciben a los pacientes fragmentados en órganos y sistemas" (36).

La atención a la salud se dió bajo las siguientes líneas:

1.- Crecimiento acelerado de los servicios médicos de las instituciones de seguridad social. Se creó el Seguro Social en 1942, pero comenzó a funcionar hasta 1944, debido a que enfrentó una serie de problemas al resistirse, tanto los patrones, como los trabajadores a pagar las cuotas.

(35) COPLAMAR. "Necesidades Esenciales en México". Tomo 4. SALUD. México. Ed. Siglo XXI. 1983. p.118

(36) *Ibidem*.

2.- Se tomaron iniciativas que consolidarían el manejo de la Asistencia Pública. "Hasta 1917, la Salubridad, el Bienestar y la Asistencia Pública constituían una parte de las funciones de la Secretaría de Gobernación. Carranza estableció por separado el Departamento de Salubridad Pública y durante la presidencia de Cárdenas se creó una Dependencia aparte para la Asistencia Pública. Estas dos dependencias, Sanidad Pública y Asistencia se unieron para formar una Secretaría en el período de Avila Camacho" (37).

3.- Se promovió la extensión de una red de hospitales a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En este período se construyeron el Hospital Infantil de México (1943), el Instituto Nacional de Cardiología (1944), el Hospital de Enfermedades de la Nutrición (1946) y se crea la Lotería Nacional (1943) como una fuente para generar recursos.

4.- Se desarrollaron una serie de campañas de inmunización a nivel nacional; entre éstas destacan la de la Erradicación de la Viruela y la campaña contra el paludismo, ambas en 1952.

5.- La introducción de servicios médicos al campo (fundamentalmente curativa).

A pesar de estos esfuerzos y que para entonces la expectativa de vida del mexicano era de 30 años, el gasto federal en salud descendió del 6.4% en 1940 a 4.9% en 1945.

(37) Wilkie, James. Op. cit., p 197

EDUCACION

Para 1940 se estima que la demanda satisfecha de 6-14 años (niños en edad escolar) era de 2.3 millones, lo que representaba apenas el 44% de la demanda total.

En este período, la intención del gobierno fué desaparecer el segmento de la población nunca inscrita y los desertores, que significaba el 34.8% en 1959. Reconocía que el problema educativo era muy complejo y que requería la participación concertada de una serie de actores. "Para elevar la eficiencia escolar en los estratos atrasados no sólo deben abrirse nuevos salones, sino que también el número y la competencia de los maestros debe elevarse; las familias deben poseer medios económicos suficientes para conservar a sus hijos en la escuela y estar motivados para ver en la adquisición de la formación, que la escuela ofrece una meta valiosa y productiva" (38).

Con todo y todo, "los gastos en pro de los social cayeron a su punto más bajo en el promedio de porcentaje desde los días antes de la depresión de 1930" (39). Y estos, en todo caso, girarían de manera centrífuga alrededor de las políticas económicas implementadas por el gobierno.

(38) COPLAMAR. "Necesidades Esenciales en México" Tomo 2. EDUCACION. México. Ed. Siglo XXI. 1983. p 40

(39) Wilkie, James. Op. cit. p. 118

2.2 DESARROLLO ESTABILIZADOR (1958-1970).

2.2.1 GENERALIDADES

Siendo Adolfo López Mateos, secretario del Trabajo durante el gobierno de Ruiz Cortines, mostró mucha habilidad para resolver los frecuentes descontentos obreros de una manera importante, llegando a situaciones de conciliación entre el trabajo y el capital, aunque generalmente a favor del segundo y manteniendo el número de huelgas en su punto mínimo desde 1941.

Este desempeño, en un período de intenso crecimiento industrial le había ganado la confianza y el respaldo de los distintos sectores, especialmente los económicos, para que a partir de 1958 asumiera la presidencia de la república.

Comenzó su gobierno enfrentando una serie de situaciones que lo obligaron a hacer una revisión profunda al modelo de desarrollo (*) que se había emprendido en el país los 18 años anteriores:

1.- Las industrias estaban comenzando a resentir el endeudamiento en el que habían incurrido y la competencia de empresas extranjeras (sobre todo las de los países industrializados que se habían sobrepuesto ya a la destrucción y estancamiento económico que habían enfrentado como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial), obligando al gobierno a tomar una parte activa en la reactivación de la economía.

Industrias que se encontraban en una situación crítica se vieron

(*) Al nuevo modelo surgido de esta revisión Wilkie lo denomina como revolución social (o equilibrada); porque al menos, bajo el indicador del gasto público, se notó el esfuerzo del gobierno por alcanzar un equilibrio entre las partidas asignadas a lo económico y a lo social.

obligadas a declararse en quiebra y cerrar, propiciando con esto "la expansión no planeada del sector público, por la absorción de empresas privadas en quiebra o poco rentables, con la finalidad de contrarrestar, aunque en mínima parte, el desempleo abierto" (40).

2.- Los disturbios laborales como el movimiento ferrocarrilero de 1958 dirigido por Demetrio Vallejo y Valentín Campa en repudio a la violencia utilizada de parte del Estado para reprimir a los trabajadores sistemáticamente y al anquilosamiento sindical ante las demandas de los obreros por la corrupción de sus líderes al entrar en conturbenio con los políticos. Hasta ese año se había venido presentado un promedio de 278.3 huelgas anuales; ya que en una relación casi inversamente proporcional, los salarios bajaban y los precios aumentaban.

Este movimiento laboral independiente "puso al desnudo los vicios que entrañaba la estructura corporativista con la que se había maniatado al proletariado mexicano desde la época de Cárdenas, y planteó, por primera vez, como una exigencia masiva de los trabajadores la instancia de la libertad sindical. En el campo y en las zonas urbanas, en particular en la ciudad de México, los focos de rebelión de las masas populares fueron haciéndose más numerosos" (41). También reveló la inquietud de la población en cuanto al estado que guardaba la atención de las demandas sociales en general "el malestar social que estaba causando la política aparentemente unilateral, implantada por el gobierno y que se le ha denominado 'el milagro mexicano' por la expansión de la industria <...> Sin embargo, el

(40) Pérez Chávez, Lucio. Op. cit., p. 22

(41) Córdova, Arnaldo. Op. cit., p.69

Estado se había olvidado de pensar un poco en lo social, sobre todo, en las reivindicaciones de las masas, razonamiento por el que se dieron grandes desajustes entre la sociedad y una irremediable irritación de las clases medias más desprotegidas" (42).

3.- Presión del campo por continuar el reparto de tierras amparado bajo la Reforma Agraria que había sido casi paralizada por los gobiernos anteriores.

4.- Creciente demanda de servicios básicos en los centros urbanos como: vivienda, educación, salud y empleo.

5.- Endeudamiento del gobierno para mantener el nivel de inversiones, impactado por la reducción de la participación de la iniciativa privada "López Mateos se vió forzado a aumentar las inversiones -sin aumentar los impuestos- a fin de compensar los efectos negativos provocados por la actitud desconfiada del sector privado. En 1961 el gasto público financió el 50% de la inversión total y el 55% en 1962" (43).

6.- En este período en que la economía comenzaba a registrar un mayor grado de estabilidad, mostró paradójicamente, un descenso en el producto por persona "el crecimiento productivo no estuvo a la altura del crecimiento demográfico, lo que trajo consigo una evolución del producto por persona menor al registrado entre 1940 y 1954" (44).

Otro aspecto importante que se enfrentó durante el modelo de industrialización fué el proceso inflacionario y la devaluación del

(42) Ugalde Trejo, Fernando. Op. cit., p. 65

(43) Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. cit., p. 638

(44) Pérez Chávez, Lucio. Op. cit., p. 22 citando a González Casanova Pablo y Florescano, Enrique en "México Hoy" Ed. Siglo XXI. México. 1981.

peso, que se dió con el fin de mantener 'competitividad' de precios, fomentar el ahorro interno y atraer capitales extranjeros.

Las características fundamentales que se siguieron como estrategia central de esta nueva etapa de estabilización fueron: "la ruptura del ciclo inflación- devaluación, el mantenimiento de una carga impositiva baja para alentar el ahorro privado y el control de las importaciones" (45). En este contexto, el sector bancario tuvo un repunte importante para mantener aceiteada la maquinaria económica del país "El crecimiento logrado en el sector industrial, trajo consigo el desarrollo del sector bancario a mediados de la década de los sesenta, ya que por medio de una tasa de interés favorable en relación con los Estados Unidos, se logró una captación de recursos más dinámica, la que se vió favorecida por las disposiciones tributarias al quedar los ingresos prácticamente exentos de impuestos, tanto en lo que correspondía a los ahorros de los particulares y empresas, como a las utilidades que se revertían... constituyéndose la banca así, en una pieza modular para el funcionamiento del sistema" (46).

Durante su gestión López Mateos intentó hacer una síntesis tanto de los postulados hechos por Lázaro Cárdenas como de los del presidente Miguel Alemán.

Cárdenas postuló atacar el problema social directamente, mejorar las condiciones de vida de la población, mejorar los salarios, permitir la presión obrera hacia los empresarios para sacar los mayores

(45) Idem. p. 23

(46) Idem. p. 24

beneficios posibles, y distribuir la tierra aunque esto significara disminuir la producción del momento.

Alemán: Generar más riqueza para repartir más, aumentar la producción, promover la agricultura intensiva, la industrialización, y darle al pueblo la seguridad en sí mismo, creando un estado de ánimo que permitiera a la gente invertir su dinero, trabajar, arriesgarse y que entrara en nuevas empresas.

López Mateos puso mucho énfasis en las inversiones, aumentando la infraestructura del país, pero al mismo tiempo, gastó enormes cantidades de dinero en seguro social. Intentó igualar las proporciones del presupuesto asignado a lo económico, lo social y lo administrativo.

2.2.2 ADMINISTRACION

En 1959 López Mateos promulgó un Acuerdo del Ejecutivo para que toda la Administración Pública presentara a la Secretaría de la Presidencia (recién creada por cierto), su programa de inversiones 1960-1964, atendiendo preferentemente a la redistribución del ingreso, sustitución de importaciones y a impulsar las regiones menos desarrolladas del territorio nacional.

En 1960 creó la Comisión del Pánuco bajo la continua línea de apoyo al desarrollo regional. En 1961 emitió el Acuerdo Presidencial por el cual todos los Organismos Públicos Federales deberían redoblar esfuerzos para lograr el desarrollo económico y social del país, con el fin de planear el desarrollo integral de las regiones o localidades.

Durante este período el gobierno federal experimentó una modalidad administrativa mediante la cual se coordinarían todos los esfuerzos del gobierno. En 1962 estableció la Comisión Intersecretarial entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría del Patrimonio Nacional (que sustituía a la de Bienes Nacionales) para elaborar programas nacionales de desarrollo económico y social a corto y a largo plazo. A esta coordinación se le conoció como el 'triángulo de la eficiencia'.

Como una consecuencia de este trabajo se elaboró el Plan de Acción Inmediata (1963-1965) y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 "que intentaba atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo tanto entre las regiones como entre los sectores de la actividad económica"(47).

En un esfuerzo de parte del gobierno de Díaz Ordaz para atender de una manera más ordenada y sistemática las demandas poblacionales y reorientar el trabajo desarrollado por la Administración Pública, creó en 1965 la Comisión de Administración Pública (CAP) siendo su titular José López Portillo, quien once años más adelante sería el presidente de la república, esta Comisión elaboró el "Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, con los siguientes propósitos:

- 1.- Alcanzar el crecimiento económico por lo menos del 6% en promedio anual.
- 2.- Otorgar prioridades al sector agropecuario, para acelerar su desarrollo y fortalecer el mercado interno.

(47) Climaco Toledo, Joel. Op. cit. p. 90

- 3.- Impulsar la industrialización y mejorar la eficiencia productiva de la industria.
- 4.-Atenuar y corregir desequilibrios en el desarrollo, tanto regionales como entre distintas ramas de la actividad.
- 5.- Distribuir con mayor equidad el ingreso nacional.
- 6.- Mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias asistenciales, la seguridad y en general, el bienestar social.
- 7.- Fomentar el ahorro interno.
- 8.- Mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir presiones inflacionarias"(48).

Ese mismo año (1965) se estableció la Comisión de Inversión y Financiamiento que elaboraría el Programa de Inversión y Financiamiento del Sector Público Federal (1971-1976), con el fin de promover: la redistribución del ingreso, favoreciendo a los habitantes de las regiones más atrasadas; la apertura de tierras para hacerlas producir, la descentralización de las actividades económicas de las grandes ciudades, la modernización de la agricultura, la promoción de agroindustrias, la generación de nuevos empleos, la colonización de regiones con baja densidad demográfica y la creación de 'polos de desarrollo' en zonas prioritarias.

2.2.3 BENEFICIO SOCIAL

A pesar del crecimiento económico que estaba experimentando el país, las desigualdades sociales seguían siendo patentes, por lo que el gobierno se vió obligado a instrumentar una serie de acciones que

(48) Ugalde Trejo. Fernando. Op. cit. p. 71 citando a "México a través de los informes presidenciales". México. 1976.

redujeran las tensiones sociales "Las condiciones de desequilibrio social y desajustes de los sectores productivos trataron de ser remediados mediante la intensificación de programas gubernamentales de beneficio social y protección a los grupos populares, aunque desde luego, el crecimiento económico siguió siendo el gran objeto" (49). La atención a los Cometidos Sociales que el Estado se había adjudicado desde 1917 fueron tomando un matiz importante, en los aspectos de vivienda, salud, educación y empleo.

VIVIENDA

La falta de vivienda provocó uno de los problemas económicos y sociales de mayor importancia en el país, ya que si bien es cierto, era una necesidad con rezago histórico, se vió resaltada por: la migración que se había dado del campo a la ciudad ante la fascinación que la industria había desarrollado, alto índice de crecimiento demográfico alcanzado en general por las mejores condiciones generales de vida de la población, bajo nivel de los ingresos de las clases trabajadoras al haberse favorecido intensamente al capital, falta o encarecimiento de materiales por su insuficiente producción o la típica actitud especulativa del sector comercio y el desplazamiento de los capitales hacia otro tipo de inversión más atractiva, al menos en términos de la recuperación. Ante esta

(49) Pérez Chávez, Lucio. Op. cit. p25 citando a Fernández Santillán, José Florencio en "Temas sobre teorías de Administración Pública". Comisión Interna de Administración Pública. UNAM. p. 27 México, 1981.

situación, el Estado tuvo que intensificar su intervención directa en la construcción de viviendas y la orientación de capitales bancarios.

"En vista de este problema, el gobierno federal ha realizado esfuerzos por atender las necesidades de vivienda de los sectores de la población con menos recursos, ya sea por medio de inversiones presupuestales directas, utilizando fondos de diversos organismos descentralizados y empresas de participación estatal o bien, con base a financiamientos bancarios" (50).

Durante este período el gobierno estableció el Programa Financiero de Vivienda (1964) y la Dirección General de Habitación Popular del DDF (1970) como instrumentos de apoyo.

Sin embargo, debido a la falta de orientación concreta de estos programas y la falta de capacidad de respuesta de parte del gobierno a esta demanda cada vez mayor, los grupos populares se organizaron para satisfacer por sí mismos sus necesidades de acuerdo a sus propias capacidades, quienes fueron integrando zonas urbanas de distintos estratos, constituyéndose asentamientos humanos irregulares, las más extremas se denominaron marginadas (porque estaban al margen de la ley y de los servicios básicos), de donde nacen las llamadas ciudades perdidas. Caracterizadas muchas de ellas por el establecimiento de campamentos de grupos invasores que fueron edificándose con materiales poco ortodoxos para la construcción (cartones, papel, láminas, etc.).

(50) Pérez Chávez, Lucio. Op. cit. p. 33

"A pesar de los esfuerzos del sector público por dotar de vivienda a toda la población, ya sea por recursos propios, bancarios o privados, su objetivo no se realizó. Por lo cual el sector popular en su mayoría de bajos ingresos, debió entonces tratar de satisfacer sus necesidades de vivienda, financiándola o construyéndola de acuerdo a sus posibilidades y limitaciones económicas. En las zonas urbanas, una gran proporción de estas viviendas dió origen a la formación de colonias populares y, en los casos más dramáticos de pobreza, al surgimiento de ciudades perdidas" (51).

De 1947 a 1964 se construyeron 121, 200 viviendas en todo el país, de las cuales el 47% fué a través de las instituciones de seguridad social, 24,098 de estas viviendas, fueron construidas en zonas urbanas.

De 1964 a 1970 se construyeron 16, 644 viviendas a través del Fondo Nacional de Habitación Popular (FONHAPO).

EDUCACION

López Mateos instituyó el Plan Nacional para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México (o de 11 años, como también se le conoció) con el propósito de "proporcionar la educación básica a todos los niños en edad escolar, elaborar un texto gratuito con su respectivo cuaderno para todas las escuelas públicas como privadas. Otro nuevo elemento dentro de la reforma educativa, fué la de revisar los planes de enseñanza en los jardines de niños, primarias y secundarias, introduciendo en ellos, programas que respondieran a las necesidades del país" (52).

(51) Idem. p. 38

(52) Idem. p. 31 citando a Antonio Pérez Manzano en "Análisis breve de la educación en México". México. 1984.

Además promovió el establecimiento de los desayunos escolares, para que la población de bajos recursos en general, y la escolar en particular, pudieran atender su formación educativa con mayor tranquilidad, intentando con esto reducir los índices de deserción escolar.

Un aspecto alarmante es observar que para 1965 el gasto público en educación apenas llegó al 2.1% del PNB.

SALUD

La salud, al igual que las otras demandas, se fué haciendo una demanda poblacional cada vez mayor, el gobierno hizo esfuerzos por atender lo más posible, para ello creó en 1959 al Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, sustituyendo a la antigua Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro que atendía a los empleados del gobierno. Y en 1961 emitió la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

Se crearon otras instituciones para la atención del público en general (no derechohabientes) como el Instituto de Rehabilitación en 1960, el Instituto de Protección a la Infancia (INPI) en 1961, el Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN) en 1968, ya que a mediados de los 60's sólo la quinta parte de la población era derechohabiente.

Se realizaron campañas de inmunización: la del vector de la fiebre amarilla urbana (1962) y la de yodación de la sal (1963).

En 1965 se estableció la Comisión Mixta Coordinadora de actividades en Salud Pública y Seguridad Social (formada por SSA, IMSS e ISSSTE) y en 1970 se estableció el Nuevo Código Sanitario y se celebró la

Primera Convención Nacional de Salud a fin de revisar el estado de salud que había en el país.

A pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos de López Mateos y Díaz Ordaz en atención al bienestar social que requería el país, la atención a estas demandas siempre fué rezagada en comparación con el fenómeno económico, "a pesar del crecimiento económico que tuvo México durante este período, no se logró un crecimiento paralelo integral a causa principalmente, de la distribución inadecuada de los recursos y sobre todo por la falta de inversiones realistas. De esta manera, la educación, la vivienda, la salud y el empleo, no respondieron a las necesidades de la población" (53).

Ya que por un lado, el gasto social del Estdo se topaba con tasas de crecimiento demográfico siempre en aumento, y por el otro lado, la asignación presupuestal era totalmente desproporcionada. "El 98% de los recursos provenientes del exterior se dirigieron a los renglones de infraestructura -electricidad, comunicaciones y transportes- fomento industrial y petróleo; sólo un 2% se destinó a gastos relacionados con beneficio social, lo cual se sostenía con recursos internos" (54).

El fenómeno de la industrialización y el crecimiento económico que experimentó el país en las décadas de los cuarenta y los cincuenta, no fué exclusivo de México, por lo que no podría hablarse del llamado 'milagro mexicano' como un patrimonio exclusivo del desarrollo del país, ni tampoco el de la pobreza que le vino aparejado.

(53) Idem. p. 45

(54) Medina Peña, Luis. Op. cit. p. 142

Este mismo fenómeno se había observado en distintas escalas en América Latina, en este contexto más amplio de industrialización con pobreza en América Latina y ante el temor de los Estados Unidos por el triunfo de la revolución cubana y la posible expansión del comunismo en el continente, el 17 de agosto de 1961, el presidente Kennedy estableció una estrategia de apoyo regional denominada Alianza para el Progreso (ALPRO), bajo el documento conocido como Carta de Punta del Este, cuyas intenciones fueron mejorar las condiciones de vida de la población del hemisferio. Para no dar lugar siquiera a considerar como posibilidad a la izquierda, para mejorar las condiciones de vida de la población.

Sus objetivos básicos fueron:

- 1.- Aumentar el ingreso per cápita 2.5% anual.
- 2.- Eliminar el analfabetismo en 1970.
- 3.- Aumentar en forma significativa la disponibilidad de habitaciones de bajo costo.
- 4.- Purificar el abastecimiento de agua potable.
- 5.- Reducir la incidencia de enfermedades contagiosas.
- 6.- Estabilizar los precios.
- 7.- Aumentar las expectativas de vida.
- 8.- Estimular la integración económica de América Latina.
- 9.- Acelerar la Reforma Agraria.
- 10.- Reunirse anualmente para evaluar sus progresos.

Esto lograría una rápida transformación económica y social de América Latina por medio de reformas parlamentarias, pacíficas y graduales, no violentas. La clave, después de todo, consistía fundamentalmente en crear y mantener los incentivos favorables a la inversión privada extranjera y nacional. Sin embargo, a pesar de estos 'apoyos', la situación del país no cambió mucho, quizás ni la del continente. "Pese a sus esfuerzos <ALPRO>, tales técnicas se negaban a echar raíces. Algún mecanismo oculto quizás inherente a aquellos lugares donde imperan el hambre, el desempleo, el analfabetismo, el fanatismo

religioso y la estratificación social rígida, rechazaba las innovaciones con la misma terquedad con que el cuerpo humano rechaza el trasplante de órganos ajenos" (55).

La limitada atención que se estaba dando al sector social, identificado por la falta de satisfacción a sus demandas, la carestía de la vida que afectaba el nivel de vida de la clase media principalmente, las huelgas aplastadas y en general, el juego de piezas que se estaban dando en el tablero económico y social fueron creando focos de rebelión de las masas populares cada vez más numerosas y anunciando cada vez con mayor intensidad el gran estallido de 1968.

En medio de una complicada mezcla de factores este movimiento, que originalmente fué de la clase media y del sector popular, terminó siendo abanderado y dirigido por el sector estudiantil de la capital.

"El movimiento estudiantil del 68 'constituyó una poderosa llamada de atención venida de abajo, del seno mismo de la sociedad, sobre situaciones que amenazaban en perspectiva la estabilidad del régimen. Hubo necesidad de combatir este movimiento con todos los recursos armados del Estado para desbaratarlo y reducirlo a la impotencia, pero no cabe duda de que dejó hondas huellas en la política mexicana" (56). Especialmente por haber permitido que la situación llegara a tal radicalización, sin que el gobierno tuviera la capacidad de diálogo y conciliación adecuada con una sociedad civil cada vez más conciente de sus derechos y cada vez más articulada en sus reclamos.

(55) Flores, Edmundo. Op cit. p. 199

(56) Córdova, Arnaldo. Op cit. p 72

Este movimiento iniciaría una era de impugnación social hacia actitudes autoritarias que el gobierno tendía a ejercer.

Durante las últimas dos décadas, la influencia de los tecnócratas en el gobierno, había ido tomando fuerza en la configuración de las políticas que los gobiernos estaban implementando. Después del 68 fueron ganando terreno por su coherencia y claridad con argumentos 'morales y políticos', en cuanto al papel que el gobierno debería tener frente al desarrollo de la sociedad. "A pesar del espíritu de cambio no pudieron instrumentarse medidas gubernamentales integrales, así los objetivos del Desarrollo Estabilizador (1958-1970) se desdibujaron con la palpable agudización de las diferencias económicas y sociales...con el endeudamiento público; con el aumento de la dependencia del país con el exterior; con el rezago del sector agrícola, especialmente la agricultura de temporada, siendo en consecuencia fuentes primogénicas de la inestabilidad de los 70's" (57).

El saldo social de este modelo de desarrollo estabilizador fué que "el proceso redistributivo no benefició al 30% de las familias más pobres del país. Más de tres y medio de millones de familias no se han beneficiado del desarrollo económico del país y dentro de ellos, el 10% más pobre ha visto decrecer en términos relativos su participación en los frutos del progreso" (58).

Urgía entonces, hacer una revisión de este modelo que fuera consecuente con los cambios y la dinámica que el país estaba

(57) Pérez Chávez, Lucio. Op.cit. p. 25

(58) COFLAMAR. "Macroeconomía de las Necesidades Escenciales en México". México. Ed. Siglo XXI. 1983 p. 12 citando a Hernández Laos y Córdova Chávez en "La distribución del ingreso en México". Cuadernos del Centro de Investigaciones para la Integración Social (CIIS).

enfrentando. "En este ambiente se declara la inoperancia del Modelo de Desarrollo Estabilizador y es propuesto otro que se adecúe a las nuevas condiciones que impone la crisis...sin olvidar las bases del sistema político y social contenidos en la Constitución de 1917, tal modelo es el Desarrollo Compartido" (59).

Otro indicador importante del descontento e inquietud de la población fué la expresión política que comenzó a darse a favor de la oposición. Así, a partir de 1967, el Partido de Acción Nacional, comenzó a ganar terreno en las elecciones municipales, ganando las alcaldías de Hermosillo y Mérida y en 1968 las de Tijuana y Mexicali.

(59) Pérez Chávez, Lucio. Op. cit. p. 47 citando a Fernández Santillán, José Florencio. en "temas sobre teorías de la Administración Pública". Comisión Interna de Administración Pública. UNAM. 1981. p. 123

2.3.- DESARROLLO COMPARTIDO (1970-1982).

2.3.1 GENERALIDADES

En medio de una situación sumamente difícil, por el amplio descontento social que había generado, entre otras cosas, la represión dada al movimiento del 68, Luis Echeverría llegó a la presidencia de la república en 1970.

Con este gobierno se iniciaba una nueva etapa del desarrollo nacional que buscó un crecimiento económico con mayor redistribución del ingreso, marcando así la terminación del período conocido como desarrollo estabilizador. Paradójicamente a la situación que se vivía internamente en el país, "a principio de la década de los setentas, México aparecía ante el mundo como un país en vías de desarrollo, con un vigoroso crecimiento industrial, con una moneda estable y sobre todo, con una paz política"(60), esto le daba prestigio y los grandes consorcios financieros internacionales, lo veían con cierta confianza para mantener 'vivos' sus programas de inversión.

En contraste a esta situación, "las clases populares transitaban por un declive económico: los desempleados se acumulaban rápidamente, la satisfacción de las necesidades de servicios educativos, médicos, sanitarias y de vivienda tenían un retraso de lustros"(61). Había escasez de energía eléctrica, especulación con los productos básicos ya que no eran distribuidos adecuadamente ni a tiempo a la población, se había dado una fuerte descapitalización del campo, el ingreso salarial de los obreros venía en deterioro paulatino hasta llegar a niveles verdaderamente bajos ante un constante aumento de los precios.

(60) Ugalde Trejo, Fernando. Op. cit. p. 72

(61) Ibidem, citando a Carlos Tello en "La política económica en México 1970-1976". Siglo XXI, México. 1982.

Reconociendo el grado de complejidad en el que le tocaba gobernar, Echeverría buscó renovar las estructuras sociales, económicas y políticas del país con el apoyo de los técnicos, "para llevar a cabo esta renovación, en la década de los 70's se instrumentaron diferentes reformas tendientes a corregir el desarrollo del país, con la finalidad de hacer partícipe a toda la sociedad en el proceso de desarrollo y poder cubrir las necesidades básicas de la población...Entre las reformas más importantes sobresalieron la política, la agraria y la administrativa"(62). Este período fué conocido como Desarrollo Compartido porque buscaba reforzar la alianza entre Estado-obreros y Estado-campesinos a fin de contar con una base de trabajo sólida, apoyada en los sectores populares que permitiera al gobierno implementar las políticas de cambio "con ello se pretendía el fortalecimiento del Estado, el reencuentro con su identidad sustentada en el apoyo popular y que este fortalecimiento sirviera para contrarrestar el poderío económico y la ingerencia política que el sector privado, por el desarrollo estabilizador, tendió a ejercer"(63).

Conciente de los problemas que podían desembocar como consecuencia de un crecimiento económico desigual, como el que se había estado viviendo en el país en las últimas décadas, la preocupación del gobierno echeverrista era buscar un crecimiento económico con balance y una redistribución del ingreso más justa. En este sentido, el régimen se orientó a "subsana ciertos esquemas entre la sociedad, pues por los acontecimientos de 1968, se podía iniciar una mayor

(62) Pérez Chávez, Lucio. Op. cit. p. 47

(63) Ríos Stosios, José Fausto. "Administración Pública, Política, Economía y Desarrollo en México 1920-1985". México.FCPS. UNAM. p. 67

inconformidad de la comunidad, por lo cual se pensó que era conveniente aplicar algunas políticas para dirimir disidencias eventuales" (64). Por esta razón, el día de toma de posesión como presidente Echeverría reconoció públicamente "Subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas, la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad armónica del desarrollo" (65).

En este período, con las nuevas políticas del gobierno que se identificaron como populistas se "buscaba cubrir una serie de objetivos centrados en la problemática de la redistribución del ingreso y en la integración de los sectores marginados mediante la modificación de la política agraria y una política de generación de empleos" (66).

También se trató de recuperar la confianza del sector universitario e intelectual, golpeado abiertamente en el 68, por lo que el gobierno cooptó a muchos de ellos y los incorporó en su gabinete.

A pesar de los esfuerzos que habían realizado los gobiernos en la promoción del desarrollo del país, tres décadas de crecimiento desigual comenzaron a hacer crisis, a partir de 1971, la economía mexicana desembocó en su más profunda crisis que se vino acumulando desde los inicios de la industrialización nacional, desapareciendo con esto, los signos 'exitosos' de la etapa del Desarrollo Estabilizador.

(64) Ugalde Trejo, Fernando. Op.cit. p. 76

(65) Idem. p. 73

(66) Ríos Stosios, Fausto. Op.cit. p. 67

Las señales que se presentaron fueron: recesión económica, estancamiento de la inversión privada, aumento persistente en el déficit fiscal, aumento del gasto público a costa del desmedido endeudamiento externo, en la década de los 70's México fué el segundo país deudor del mundo después de Brasil (en este sexenio la deuda externa ascendió a 30,500 millones de dólares).

Se evidenciaba pues, un proceso de "acumulación de capital, gran aumento del gasto público, a costa de su desmedido endeudamiento; heterogeneidad regional; desempleo, debilitamiento en la participación con el comercio internacional; gran proceso inflacionario; deterioro del poder adquisitivo de las masas y un esquema de dominación política centrado en la incorporación subordinada al aparato burocrático estatal de las organizaciones de masas en particular los trabajadores del campo y la ciudad" (67).

Una de las tesis que este gobierno sostenía era que no había un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso. Más bien, se encontraba ante la falacia de la pregunta ¿primero crecer y luego repartir? Porque al fin y al cabo, el crecimiento económico se había experimentado ya durante treinta años, pero ¿hasta cuándo habría que esperar para que los beneficios se repartieran? Se continuaban resintiendo las consecuencias del modelo económico "la intrínseca injusticia social del modelo económico vigente, el cual aplicaba la estabilidad y el crecimiento sin que sus frutos alcanzaran a la mayoría de la población"(68). En todo caso, lo

(67) Pérez Chávez, Lucio. Op. cit. p. 1

(68) Medina Peña, Luis. Op. cit. p.169

que se necesitaba era redefinir las características del modelo de desarrollo económico e implementar una serie de políticas y estrategias que permitieran compartir con equidad el ingreso generado, ampliar el mercado interno de los consumidores, hacer que el trabajo humano fuera más fecundo y distribuir el bienestar, la educación y la técnica. Por lo que el gobierno se vió obligado a replantear el papel que el Estado habría de tener a partir de este período.

"A partir de 1970 y con la finalidad de evitar un conflicto político y superar los problemas sociales y económicos existentes, los gobiernos procuraron expandir toda la riqueza económica e incrementar el papel que desempeña el Estado en la economía como banquero, empresario y empleador, especialmente después de 1970, el sector público en México se expandió constantemente, mientras su capacidad para reunir ingresos quedaba a la zaga" (69).

En 1972 se realizó un intento de Reforma Fiscal, que se vió frustrada ante la oposición empresarial, ésta incluía: impuesto patrimonial, gravámenes a la producción agrícola y a la empresa productiva, por lo cual se optó por desarrollar una política fiscal basada en:

- un gasto deficitario en gran escala
- endeudamiento externo y
- enorme incremento de la oferta monetaria (dinero circulante).

Echeverría insistió en que los grupos sociales se convirtieran en sujetos responsables del desarrollo y el llamado estaba especialmente

(69) Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. cit. p. 639

dirigido a los empresarios mexicanos.

Como una novedosa forma de participación social y un organismo de consulta técnica para definir e imponer criterios al desarrollo del país se formó la Comisión Nacional Tripartita (integrada por gobierno, obreros y empresarios) con la finalidad de estudiar y plantear propuestas en cuanto a inversiones, productividad, descentralización de industrias maquiladoras, desempleo, capacitación, exportaciones, carestía de la vida, vivienda popular y contaminación ambiental.

Sin embargo, la falta de satisfacción plena a las necesidades de los obreros, orilló a que hubiera una fuerte disidencia sindical, principalmente entre los electricistas, maestros, ferrocarrileros y petroleros; formándose además el Frente Auténtico del Trabajo y la Unidad Obrera Independiente.

Desarrolló una política de fomento más racional y selectiva que sustituía el proteccionismo indiscriminado que se había desarrollado en las tres décadas pasadas, a fin de que la expansión industrial contara con incentivos duraderos, pero esto le estaba acarreado una serie de problemas, ya que en el fondo el problema era ¿cómo cambiar la mentalidad conservadora de los empresarios mexicanos?

"Los patronos mexicanos siguen siendo un sector extremadamente ratardatario y conservador. Su posición frente al Estado es por principio autodefensiva, pese a haber sido los directos y principales beneficiarios del desarrollo, con sacrificio ostensible y reconocido de los demás sectores sociales, y pese también a que son entre todos, quienes mejores conductos de representación tienen en el Estado. Su capacidad económica les ha vuelto sumamente eficaces cuando se trata

de torpedear o eludir las determinaciones del Estado que consideran lesivas o simplemente limitadoras de sus intereses" (70).

En 1975 se asocia el sector empresarial y forma el Consejo Coordinador Empresarial, como su máxima instancia representativa.

El discurso populista desarrollado por el gobierno de Echeverría de ninguna manera fué bien visto por los grupos empresariales, antes bien, comenzaron a enfrentarse abiertamente con el gobierno, retrayendo su inversión y el manejo de capitales, esto lo obligó a sobrevivir del endeudamiento externo para financiar el desarrollo del país y a llenar los huecos de la economía que por esta razón se estaban abriendo.

El Estado se propuso "cubrir renglones de actividad donde el sector privado interviene de manera insuficiente, como medida para generar empleos y en general, para mantener activa la economía del país" (71). En esta lógica, el Sector Público incrementó el número de sus empresas de 84 en 1970 a 845 en 1976. (Ya que el sector empresarial se había puesto en un papel sumamente difícil, valdría la pena hacer una revisión del pago de impuestos de estos grupos que se opusieron sistemáticamente a las políticas gubernamentales durante este periodo).

Al contraerse la inversión de la iniciativa privada y mostrarse la insuficiente participación activa del sector gubernamental para elevar la capacidad productiva, se presentó un descenso en el crecimiento de la economía. Ante esta situación el capital extranjero

(70) Córdova, Arnaldo. 'Las Reformas Sociales' p. 76

(71) Ríos Stosios, Fausto. Op. cit. p. 71

también se mostró cauteloso al orientar sus inversiones buscando, en todo caso, ser complementario al capital mexicano. Situación nada nueva, pero que evidenciaba la fragilidad de la situación económica que estaba atravesando el país. "Se quisieron sostener altas tasas de crecimiento distribuyendo el ingreso pero a la vez se pretendió mantener la libre convertibilidad del peso y del tipo de cambio. En la prosecución de estos objetivos Echeverría se enredó en una política espasmódica de contracción y aceleración, que lo único que alentó a la larga fué la desconfianza"(72).

Por su parte, José López Portillo convocó a la alianza para la producción con el objetivo de conciliar intereses en un esquema nacional y establecer alianzas sectoriales entre los obreros, Estado y sector patronal a fin de contener las demandas salariales y la creación de empleos. Esta última la resolvió mediante el agrandamiento del sector paraestatal.

2.3.2 REFORMA POLITICA

La reforma política tuvo como objetivo primordial institucionalizar las luchas de las masas populares que se estaban dando, ya que durante este período aumentaron considerablemente los movimientos sociales, incorporando así, en el juego político institucional, diferentes corrientes ideológicas organizadas como partido, se emitió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), con la intención de evitar el desbordamiento de estos

(72) Medina Peña, Luis. Op. cit. p. 178

movimientos, por la vía de la institucionalización. Se dividió el territorio nacional en 300 distritos uninominales, se dió apertura a la oposición para participar en la Cámara de Diputados hasta con 100 representantes de 400 es decir, el 25% de la Cámara.

"La Reforma Política dió participación a fuerzas heterogéneas dentro del marco 'legal' y permitió la activación del legislativo, como un órgano que vino a darle legitimidad a las relaciones Estado-Sociedad al conceder la representatividad de organizaciones y corrientes políticas que en última instancia, representan la presencia de la sociedad en el Estado. Por lo tanto, esta reforma se ubica como un intento de revitalización de causas institucionales de 'participación y protesta' por la vía legislativa" (73).

De ahí, el hecho de que en el sistema político mexicano no se da participación a todo aquel ciudadano que quiera hacerlo de manera independiente o "aquellos que deciden organizarse de manera autónoma e independientemente de los sindicatos centrales y partidos legalizados" (74).

Pese a estas restricciones, las organizaciones de masas comenzaron a aparecer en la escena pública, en 1977 se organiza la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CNMUP), en 1979 se crean la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIDAC) y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Y en 1981 la Coordinadora Sindical Nacional (COSINA) y el Frente Auténtico del Trabajo (FAT).

(73) Pérez Chávez, Lucio. Op. cit. p. 48

(74) Ibidem.

Por su parte, las asociaciones políticas y partidos también estaban en efervescencia: en 1973 la Unidad de Izquierda Comunista (UIC); 1974 el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) encabezado por Heberto Castillo, y el Partido Socialista de los Trabajadores. (PST), 1976 el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), en 1977 la Corriente Socialista (CS), en 1979 el Partido Obrero Socialista (POS) y la Liga Obrera Marxista (LOM) y en 1981 el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP).

Además de una guerrilla rural en el Estado de Guerrero encabezada por Genaro Vázquez y Lucio Cabañas y una guerrilla urbana denominada 23 de septiembre.

2.3.3 REFORMA AGRARIA

La política agraria que se desarrolló en este período a través de la Reforma Agraria trató de dar respuesta a las nuevas necesidades que el campo estaba presentando y a las antiguas demandas que aún estaban sin solucionar, y reducir así, el creciente descontento campesino. En un intento de apoyar y fortalecer las organizaciones campesinas se estableció la Ley Federal de Reforma Agraria, que dió apoyo a los ejidos, organización y capacitación a campesinos. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se transformó en la Secretaría de la Reforma Agraria en 1975. Dependencia que serviría para la institucionalización del conflicto y su solución por la vía burocrática.

A través de estas dos reformas se buscó hacer más congruente el aparato administrativo público, institucionalizando para ello

formalmente, la participación ciudadana como un medio necesario para corregir el desarrollo del país.

2.3.4 REFORMA ADMINISTRATIVA

De una manera cada vez más intensa, el gobierno tuvo que reconocer la urgencia de adecuar el aparato administrativo con que contaba a las demandas y al contexto que estaba viviendo el país. Por esta razón, se trabajó el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976, bajo las siguientes bases:

1.- Se crea la Dirección General de Estudios Administrativos (dependiente de la Secretaría de la Presidencia) que sería la responsable de implementar esta Reforma; fué una evolución de la Comisión de Administración Pública (CAP) creada en 1965.

2.- Se Instrumentan los mecanismos de reforma administrativa mediante la creación de una serie de Comités y Unidades Técnicas cuyo cometido ex-profeso fué ése. Estas instancias fueron:

Comisión Interna de Administración y Programación (CIAP)

Unidades de Organización y Métodos (UOM's)

Unidades de Programación (UP's)

Unidades de Presupuesto (UPRE)

Unidades de Informática y Estadística

Unidades o Enlaces de Evaluación

Unidades de Orientación, Información y Quejas

Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos

" " " Directores Jurídicos de la A.P.

" " " Recursos Humanos

" " " Unidades de Capacitación

" " " Informática

" " " Publicaciones Oficiales

" " " Orientación, Información y Quejas

" " " Archivos Administrativos e Históricos

3.- Se divide a la Administración Pública en Centralizada y

Paraestatal, de acuerdo a la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

4.- Se reorganizan y adecuan los sistemas de Programación a través de la creación de las Unidades de Planeación (UP's).

5.- Se racionaliza el Gasto Público mediante la incorporación de técnicas y métodos de programación y evaluación de los egresos instrumentados a través de las Unidades de Presupuesto (UPRE) y la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público. Además son impulsados y normados con la emisión de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la de Deuda Pública. Lo cual implicó la reorganización general del Sistema de Contabilidad Gubernamental.

6.- Se estructura el sistema de Información y Estadística creándose las Unidades de Informática y Estadística y en 1974 el Centro Nacional de Información Estadística del Trabajo, buscando racionalizar el sistema de Procesamiento de Datos, normando y supervisando la adquisición e instalación de los recursos de procesamiento electrónico de datos o informática del Sector Público para dinamizar y modernizar la actividad de la Administración Pública.

7.-Desarrollo del Sistema de Organización Y Métodos en todas las Dependencias del Sector Público, para que a través de técnicas avanzadas de administración se racionalizaran las funciones y estructuras del gobierno federal; estableciendo para ello, las Unidades de Organización y Métodos.

8.-Se revisaron las bases legales de la Actividad Pública Federal para establecer una normatividad moderna que correspondiera con la realidad, producto de este trabajo fueron:

-La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

-La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

-Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. (adhesión)

-Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

-Ley General de Deuda Pública.

-Ley de Inspección, Contratos y Obras Públicas. (adhesión)

-Ley de Inspección y Adquisiciones.

9.-Se reestructuró el Sistema de Administración de Recursos Humanos del Sector Público, elaborando entre otros, el catálogo de empleos de la Federación, mediante el cual se homogenizó el salario del empleado público y se reclasificaron las categorías y el acuerdo publicado en junio de 1971 sobre cómo promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado.

Se estableció la semana laboral de 5 días para la burocracia.

10.- Se revisó la administración de Recursos Materiales.

11.- Se impulsó una macroreforma sectorial y regional.

"Caracteriza a este sexenio 1970-1976 la creación de un gran número de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritarias y Minoritarias, así como también la instalación de numerosos Fondos, Comisiones y Fideicomisos" (75). Un chiste que se popularizó en este tiempo fué: 'si quieres que algo no se resuelva, nombra una comisión'. Como ejemplo 'de esto se puede apreciar la cantidad de comisiones, organismos y fondos que se establecieron:

(75) Ríos Stosios, Fausto, Op. cit. p. 72

- Comisión Nacional de Zonas Áridas.
- Comisión Nacional de la Industria Azucarera.
- Fideicomisos para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales en las Entidades Federativas.
- Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.
- Comisión Consultiva Intersecretarial.
- Comisión para el aprovechamiento de Aguas Salinas.
- Comisión de Estudios del Lago de Texcoco.
- Plan Huicot.
- Comité Nacional de Seguridad Aeroportuaria.
- Comisión Nacional de Caminos Alimentadores.
- Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
- Comités de Desarrollo del Estado de Oaxaca.
- Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec.
- Fideicomiso de la Palma.
- Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT).
- Fideicomiso para integrar el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (FIDEURBE).
- Comité para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT).
- Comités Promotores del Desarrollo Socio económico.
- Programa para el Desarrollo de la Franja Fronteriza Norte y de la zona de perímetros libres.

López Portillo continuó el desarrollo de la Reforma Administrativa ahora denominada para el Desarrollo Económico y Social 1976- 1982.

Esta Reforma "Buscó orientar el desarrollo del país para brindar cada vez mayor número y mejor calidad de servicios y mejores condiciones de vida a un sector cada vez más amplio de la sociedad" (76).

La implementación de esta reforma durante el gobierno de López Portillo se presentaba con mayor posibilidad ya que fué él mismo, quien a cargo de la Comisión de Administración Pública (CAP), había elaborado la propuesta.

Esta Reforma se basó en cinco aspectos fundamentales:

(76) Pérez Chávez, Lucio, *Op. cit.* p. 49 Citando a Carrillo Castro, Alejandro en "la Reforma Administrativa en México". México. M.A. Porrúa. 1980.

I ORGANIZACION INSTITUCIONAL

Bajo la premisa de que era necesario organizar al gobierno para organizar al país, instrumentó las reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), reubicando atribuciones y funciones de la Administración Pública Federal, incluyendo por primera vez al Sector Paraestatal.

II SECTORIZACION ADMINISTRATIVA

Esta acción consistió en agrupar y clasificar el trabajo que desarrolla la Administración Pública, para esto se integró el trabajo en 12 sectores de actividad económica y social:

- 1.- Política y Economía.
- 2.- Agropecuario y Forestal.
- 3.- Pesca.
- 4.- Industria.
- 5.- Comercio.
- 6.- Turismo.
- 7.- Comunicaciones y Transportes.
- 8.- Asentamientos Humanos.
- 9.- Educación.
- 10.- Política Laboral.
- 11.- Salud y Seguridad Social.
- 12.- Administrativo y Defensa.

III GLOBALIZACION DE LOS CRUCES INTERSECRETARIALES

Se buscó revisar los mecanismos de coordinación existentes entre las dependencias para una mejor labor, creándose para ello:

- Comisión de Aranceles y Controles de Comercio Exterior
- Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval
- Comisión Consultiva del Empleo
- Comisión Nacional de Desarrollo Urbano
- Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres
- Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales
- Comisión Intersecretarial de Investigaciones Oceanográficas
- Comisión Intersectorial de Fomento Cooperativo
- Comisión Nacional de Precios

IV REFORMA DE VENTANILLA

Esta se realizó con el fin de atender adecuadamente al público mediante la simplificación de trámites y creando el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Orientación, Información y Quejas para que la población hiciera llegar sus denuncias.

V MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS

Este aspecto tuvo como finalidad reestructurar el Sistema de Administración y Desarrollo del personal al Servicio del Estado, poniendo énfasis especial, en los aspectos de capacitación y estableciendo el Servicio Civil de Carrera.

En 1977 se convierte la Dirección General de Estudios Administrativos a Coordinación General de Estudios Administrativos con la responsabilidad de ejecutar esta Reforma.

2.3.5 BENEFICIO SOCIAL

En este período la actuación del gobierno se caracterizó por impulsar una política de masas y por un esfuerzo planificador que sirviera además de orientador del trabajo, como válvula de escape a las presiones internas que se ejercían. Era un resurgimiento fuerte de la atención de los Cometidos Sociales del Estado, que paulatinamente habían ido quedando en el rincón del olvido. No solamente para acallar las demandas populares, sino para fortalecer los lazos Estado-Sociedad.

La política económica de este período que se caracterizó por un aumento del gasto público canalizado hacia instituciones y programas

sociales; promovió la adquisición de artículos básicos a bajo costo y la vivienda, creó el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); estimuló la protección y orientación al consumidor, estableciendo un Fondo Nacional para el consumo de los Trabajadores, el Instituto Nacional del Consumidor y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y se incrementó el número de derechohabientes tanto del IMSS como del ISSSTE. El gasto social aumentó de 38,000 millones de pesos en 1972 a casi 90,000 en 1976.

La política social se orientó a subsidiar productos básicos como la tortilla, azúcar, pan, etc. y a "apoyar el desarrollo de diversos ámbitos, entre otros, educativo, salud, seguridad social, vivienda, alimentación, nutrición, laboral, participación social, protección a la infancia, atención a la juventud, a los marginados urbanos y rurales" (77).

Para 1977 COPLAMAR había calculado la siguiente distribución del gasto familiar:

alimentos y bebidas	37.5%
vivienda	17.9%
Transporte	11.4%
ropa y calzado	10.0%
muebles y aparatos eléctricos	6.3%
salud	5.9%
educación	5.8%
otros	5.2%

Y para 1983 alimentos y bebidas consumía el 46.7%, lo que de ninguna manera implica que haya mejorado los niveles de nutrición.

Durante este período los Cometidos Sociales fueron trabajados de una manera más coherente y sistemática por el gobierno a través de la

(77) Ugalde Trejo, Fernando. Op. cit. p. 91

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) que dependía de la Presidencia de la República. Como un primer esfuerzo este equipo elaboró una serie de indicadores (*) de pobreza que utilizaron para realizar los diagnósticos y a través de los cuales se pretendía identificar las zonas de marginación y alta marginación del país.

Después realizó una serie de investigaciones a nivel nacional que constituyeron los diagnósticos de las obras: 'Mínimos de Bienestar' en 1979 y después: 'Necesidades Esenciales de México', que serían publicadas en 12 tomos en 1982. Entre estas necesidades detectadas resaltan los aspectos de Salud, Educación, Vivienda, Alimentación y Empleo, Cultura y Recreación, Transporte y Comunicaciones y Vestido y calzado.

(*) Estos indicadores, aunque pueden ser cuestionados por su validez, constituyeron un primer esfuerzo de parte del gobierno para encarar y tipificar la realidad que vivía el país. Incluían: nivel de ingresos de la población, subempleo, población rural, ocupación agrícola, incomunicación rural, consumo de leche, de carne, de huevo, analfabetismo, población sin primaria, mortalidad general, mortalidad preescolar, habitantes por médico, viviendas sin agua entubada, hacinamiento, electricidad, drenaje, uso de calzado y viviendas sin radio ni televisión.

Una vez identificados los núcleos de marginación se elaboraron programas de intervención directa para atender las necesidades de la población de las zonas rurales marginadas en materias de salud, educación, abasto alimentario, mejoramiento de la casa rural, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, organización social para el trabajo, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina, desde el crédito hasta la asistencia técnica y la comercialización. O bien, convenios de trabajo con otras instituciones que canalizarían los recursos asignados. Por ejemplo: los convenios IMSS-COPLAMAR, para la atención a la salud o IMSS-CONASUPO para el abasto de productos básicos.

EDUCACION

Durante este período se llevó a cabo una Reforma Educativa que contenía tres aspectos fundamentales: concepto de educación, ley y plan.

En esta reforma se planteó a la educación como una posibilidad de establecer igualdad de oportunidades en la población y la urgente necesidad de que se orientara a la producción "la educación se concebía como un proceso de dos grandes objetivos sociales: de una parte, transforma la economía, las artes y la cultura a través de la modernización de la mentalidad y la otra, instaurar un orden social más justo, mediante la igualación de oportunidades" (78).

En 1973 se emitió una Ley Federal de Educación que define a la educación como "un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, como proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y la transformación de la sociedad, como factor determinante para la adquisición de conocimiento y para formar el sentido de solidaridad social"(79).

En ese mismo año se creó la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) "a fin de limar asperezas en los sectores medios universitarios, permitiendo la concurrencia ideológica a través de las Universidades" (80). Además, resultaba más barato a corto y mediano plazo mantener universidades que crear centros de producción.

(78) Pérez Chávez, Lucio. p. 87 citando a Latapí, Pablo. en "Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976" p. 51 Ed. Nueva Era. México, 1980 p.66

(79) Idem. p. 89

(80) Ríos Stosios, Fausto. Op. cit. p.70

En 1977 bajo el gobierno de López Portillo se elaboró un Plan Nacional de Educación con el lema "educación para todos" y tenía como propósitos:

- atender a los marginados
- reorientar las acciones educativas a las peculiaridades de las zonas deprimidas
- que la sociedad se eduque en todo momento y lugar
- que la educación se ajuste a las metas del desarrollo nacional
- fortalecer y crecer la producción del país
- aumentar la eficiencia del sistema educativo
- descentralización de los servicios

Lamentablemente, este Plan no funcionó porque "en nuestro país no existía (ni actualmente), la conciencia política ni el personal necesario para una empresa de este tipo y mucho menos, las estructuras que proporcionarían o al menos tolerarían tal movimiento" (81).

SALUD

En 1970 se emite la Nueva Ley del Seguro Social, el Nuevo Código Sanitario y se efectúa la Primera Convención Nacional de Salud.

En 1974 se estableció el Plan Nacional de Salud con la intención de construir una red de hospitales de la Secretaría de Salubridad y Asistencia a fin de que la atención médica a la población abierta aumentara "los servicios médicos que ofrecen las instituciones de la seguridad social mexicana han aumentado gradualmente su cobertura, en 1950 la proporción era de 4.3% de la población total, se elevó a 25.3% en 1970" (82).

(81) Pérez Chávez, Lucio. Op. cit. p. 90

(82) Idem. p. 41

En 1976 se crea el Instituto de Seguridad Social para la Fuerza Armada en México (ISSFAM), que sustituyo al Fondo de Vivienda Militar (FOVIMI).

Durante esta década casi se duplicó la cobertura de los servicios médicos y seguridad social del 25.3% en 1970 a 47.8% en 1981. Sin embargo, cerca de la mitad de la población continuaba dependiendo de los servicios que proporcionaba directamente el gobierno "la población no cubierta por las instituciones de seguridad social continúa bajo la responsabilidad de los servicios gubernamentales en una proporción que varía del 40 al 50%, el resto está cubierto por la iniciativa privada" (83).

Esta situación muestra, de manera contradictoria, el cumplimiento que había de este Cometido Social, debido a "la concentración de las prestaciones y recursos, en atención de los sectores urbanos medios y altos y la desprotección de una gran parte de la población rural" (84).

En 1977 se estableció . el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), en el que se fusionaron los servicios proporcionados por el Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN) y el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) ampliando la cobertura del servicio hacia la familia.

También se estableció el Sector Salud y Seguridad Social bajo la coordinación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en este sector se incluía la participación del Instituto Mexicano del Seguro

(83) Pérez Chávez, Lucio. OP. cit. citando a "Necesidades Esenciales de México. Salud". 1982 p. 41

(84) Idem. p. 98

Social, Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, Sistema del Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y elaboro el Programa Quinquenal del Sector Salud y Seguridad Social 1978-1982.

Se integro el Gabinete del Sector Salud con la tarea de lograr congruencia, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios del gobierno.

Se creó el Centro Mexicano de Estudios de Salud Mental que después se convirtió en el Centro Mexicano de Estudios de Farmacodependencia.

Se fundó el Instituto Nacional de Psiquiatría.

Uno de los aspectos más relevantes en este período es que se instauró por primera vez, el Sistema Nacional de Vacunación en 1980. Y se creó la Coordinación de los Servicios de Salud Pública, adscrita a la Presidencia de la República.

VIVIENDA

COPLAMAR diagnosticó que "para cubrir el déficit de viviendas acumulado hasta 1970, era necesaria la construcción de 7.8 millones de viviendas (4.6 en áreas urbanas y 3.2 en las rurales)" (85). Y bajo el lema: "todo mexicano tiene derecho a una vivienda digna" el gobierno emprendió una campaña fuerte en todo el país para satisfacer esta necesidad de la población.

Entre 1971 y 1979 se edificaron 276,561 nuevas viviendas con intervención estatal directa (54% del total).

En 1971 se creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) que sustituyó al

(85) Idem. p. 39

Instituto Nacional de la Vivienda, este Instituto tuvo como propósitos:

- contribuir a la solución del problema habitacional
- regeneración de las zonas deprimidas
- promover el desarrollo de las comunidades rurales y urbanas
- proponer planes y sistemas de edificación de bajo costo
- alentar la canalización de recursos privados para el desarrollo rural y la vivienda popular
- establecer mecanismos de cooperación para obras de beneficio colectivo
- crear reservas territoriales
- realizar proyectos habitacionales y de desarrollo urbano

En 1972 bajo la consigna de que "los patrones debían cumplir con su obligación de proporcionar vivienda decorosa mediante aportaciones a un fondo de la vivienda, para constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad tales habitaciones" (86), se creó el Fondo Nacional de la Vivienda.

Se creó también el Instituto de Fomento Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) en 1972 para atender esta demanda de trabajadores de empresas privadas, agrícolas, industriales, comerciales, etc; el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) para los empleados públicos y en 1976 el FOFMMM se convirtió en el ISSSFAM para los militares con la intención de atender esta demanda habitacional.

Con el mismo propósito, en 1977 se estableció la Comisión de Desarrollo Urbano (CODEUR) del DDF que sustituyó a la Dirección

(86) Idem. p.91

General de la Habitación Popular del DDF. Esto trajo un fuerte cambio en cuanto a los propósitos que atendería ya que ahora se dedicaría, en primer instancia, a la regulación de la tenencia de la tierra, relegando a segundo término, la construcción de vivienda.

En 1979 se estableció el Programa Nacional de Vivienda (PNV) que tenía como propósito la coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con los sectores social y privado.

A pesar de todos estos esfuerzos "el déficit habitacional no fue resuelto en esta década... así lo indica la proliferación de los asentamientos irregulares en la periferia de las grandes ciudades, la persistente marginación de una gran parte de la población rural, la especulación inmobiliaria y el encarecimiento de las viviendas... Es claro que las raíces de estos fenómenos, están asociados a las características y transformaciones de la estructura socioeconómica del país" (87).

Un matiz importante de este modelo de Desarrollo Compartido fue que durante este período surgieron los Convenios de Promoción del Desarrollo Estatal (COPRODES), como una forma en que el gobierno federal intentaba estimular el desarrollo de los estados y descentralizar el proceso administrativo, recayendo ahora la responsabilidad en las propias gobernaturas, la planeación, negociación y aplicación de los recursos obtenidos por estos convenios de acuerdo a las necesidades específicas de su propio y particular contexto.

(87) Idem. p. 96.

El desarrollo regional que había sido impulsado durante la etapa del Desarrollo Industrial (1940-1958) mediante la creación de las grandes cuencas hidroeléctricas y después por los 'polos de desarrollo' durante el Desarrollo Estabilizador (1958-1970), ahora toma un perfil diferente, ya que a partir de este sexenio son los propios estados los responsables de impulsar el desarrollo de toda la entidad y de las diferentes regiones internas.

El enorme gasto público sin precedente, la crisis de confianza de parte de los grupos empresariales hacia el gobierno, la fuga masiva de capitales y la especulación desfavorable en torno al peso originaron que éste se devaluara por primera vez desde 1954, al finalizar el sexenio echeverrista.

Continuando con la línea del Desarrollo Compartido, José López Portillo realizó su campaña a la presidencia incluyendo entre sus tesis, la idea de que 'la solución somos todos', implicando así que los logros o fracasos que se llegaran a enfrentar durante su gobierno, eran finalmente, responsabilidad de todos los mexicanos.

La intención de este nuevo gobierno era "prestar de modo más eficiente los servicios que el Estado proporciona a la sociedad, con la idea de que los niveles mínimos de vida y dignidad alcancen a todos, particularmente a los grupos menos favorecidos" (88).

Los aspectos más relevantes del inicio sexenal mostraron aumento en el desempleo, crecimiento de la población, inflación fuera de control, la carrera salarios-precios se volvió vertiginosamente

(88) Idem. p. 79 citando a López Portillo, José en "Mensaje de toma de posesión" 1 dic. de 1976. México.

descontrolada, caída de la inversión privada, fuga de capitales, aumento en el déficit público, que había llevado en 1976 a una aparatosa devaluación del peso y al gobierno a negociar préstamos con organismos internacionales.

Los señalamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) hicieron que las clases trabajadoras, obreros, campesinos y clase media en general, se convirtieran en los receptores de los efectos negativos que tales lineamientos trajeron. Estas restricciones debían mostrarse en: reducción del déficit presupuestal, restricción salarial, incremento de tarifas y precios de bienes y servicios del estado, que se tradujeron finalmente en: creación de fuentes de trabajo, deterioro creciente de las condiciones de vida y deterioro del poder de compra de los sectores populares.

Fue así que el gobierno se vio obligado a establecer un Programa de Ajuste Económico a fin de reducir el gasto presupuestal del gobierno federal, restituir paulatinamente el poder adquisitivo de los trabajadores, aumentar los precios y tarifas de bienes y servicios producidos por el sector público, mantener la paridad del tipo de cambio en una situación 'flotante' a fin de que el mercado mismo estableciera su precio real, disminuir la liquidez del sector financiero, aumentar las tasas de interés bancario para fomentar el ahorro interno y contrarrestar el proceso de 'dolarización' que se venía dando en la economía.

Sin embargo, ante una sorpresiva identificación superavitaria de recursos petroleros, el país experimentó en 1978 un 'Boom' petrolero. La política de energéticos se dirigió fundamentalmente a la explotación de este hidrocarburo, en el cual se veía la solución a

los problemas monetarios que enfrentaba el país; sin embargo, esta situación llevó a una agudización de la crisis. Tomando PEMEX con esto una importancia desmedida en cuestiones económicas e incluso políticas (de tal suerte que su director estuvo 'candideándose' para el destape oficial).

El auge petrolero implicó la exportación de hidrocarburos, estimuló la vida económica del país y levantó la esperanza, de que con esos recursos adicionales se podrían crear empleos y financiar servicios de salud, educativos, etc. Sin embargo, los recursos obtenidos fueron canalizados al fomento industrial principalmente (en 1976 la producción diaria era de 327 millones de barriles, para 1982 la producción aumentó a 1002 millones).

El gobierno destinó una buena parte de estos recursos para la creación de empleos, vía adquisición de empresas. Se crearon 4,000 empresas públicas durante este período.

En 1977 la Secretaría de Programación y Presupuesto elaboró el Plan Global de Desarrollo con el propósito de integrar una alianza nacional y democrática para elevar la producción y reducir el desempleo.

Los objetivos de este plan fueron:

- 1.- Fortalecer al Estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, que requiere cada vez más, el esfuerzo común.
- 2.- Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
- 3.- Generar empleo en un ambiente libre y de justicia, como propósito básico de la estrategia.
- 4.- Consolidar la recuperación económica.
- 5.- Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de Bienes de Capital.
- 6.- Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
- 7.- Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población.
- 8.- Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.

- 9.- Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.
- 10.-Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo.
- 11.-Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de los beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto.
- 12.-Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada rural y urbana.
- 13.-Inducir con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.
- 14.-Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo.
- 15.-Vincular la educación terminal-media y superior con las necesidades de trabajadores capacitados, que requiere el sistema nacional de producción.
- 16.-Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
- 17.-Desconcentrar, concentrando la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.
- 18.-Controlar y reducir el ritmo de la inflación.
- 19.-Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.
- 20.-Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo.
- 21.-Ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la alianza para la producción.

Durante este período se siguieron enfrentando presiones internas para alcanzar empleos e ingresos adecuados para la población "exigencias crecientes de inversión que genere empleos con ingresos adecuados" (89). A diferencia de la línea echeverrista López Portillo enfrentó el problema mediante la creación de empleos, estos se dieron a través del crecimiento de la Administración Pública tanto Central como Descentralizada. En una década casi se duplicó el número de empleos, pasando de 12,955,057 en 1970 a 21,941,693 en 1980.

(89) Pérez Chávez, Lucio. Op. cit. p. 105

En 1980 el gobierno se vió obligado a elaborar otro Plan, debido a la inoperancia del anterior: Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que buscaba realizar un proceso de reestructuración nacional. Este Plan se hizo con el propósito de preservar a la población con empleo y mínimos de bienestar en cuanto a alimentación, educación, salud y vivienda; promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente, y mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Los conceptos de libertad, justicia, democracia, participación social, economía mixta, etc. constituyeron la base filosófica de este Plan.

Uno de los aspectos que requirieron atención especial fué el problema alimentario de la población. Por lo cual se estableció como parte de este plan el capítulo del Sistema Alimentario Mexicano.

En 1982 el gobierno federal Nacionalizó la Banca con el fin de mantener el control generalizado de cambios y detener la fuga masiva de capitales que se estaba dando, entre otras cosas por el rumor de un golpe de estado que habría de darse ante la falta de control político y económico del país, así como la escandalosa corrupción de parte de funcionarios públicos; las reservas del Banco de México se habían acabado y el presidente lo presentó en su último informe de gobierno como un problema 'de caja' solamente.

La deuda externa aumentó de 1976 a 1982 a 82,000 millones de dólares.

Los organismos internacionales comenzaron a presionar al gobierno para que reorientara su política económica, llevando a devaluar

nuevamente el peso en 1982.

Esta situación, en vez de haber resuelto los problemas del país, los había venido agudizando "la política económica aplicada por el Gobierno Federal funcionó de hecho, como una política de profundización de la crisis"(90).

El objeto de la reforma administrativa por alcanzar una sociedad más justa e igualitaria no llegó a realizarse, había que tomar en cuenta al menos dos situaciones importantes.

Primero, no había las condiciones apropiadas para que esto se diera "no sirve de nada instrumentar reformas (administrativas, agrarias, políticas, etc.) si antes no se dispone de las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales indispensables que permitan su verdadera aplicación y realización"(91). Segundo, se requería que los funcionarios públicos asumieran y se comprometieran con esta propuesta "cualquier plan de reforma administrativa necesita inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañado de una actitud, y una acertada aptitud por parte de los funcionarios públicos" (92).

(90) Idem. p. 106 citando a González Casanova, Pablo, en "Mexico Hoy" p. 62

(91) Idem.p. 3

(92) Ríos Stosios, Fausto, Op. cit. p. 85

2.4.- MODERNIZACION (1982-1994).

2.4.1 GENERALIDADES

Al iniciar el nuevo sexenio en 1982, las condiciones en que se encontraba el país fueron las siguientes: había una deuda pública externa de 78,000 millones de dólares, devaluación permanente del peso, provocada entre otras cosas, por la gran fuga de capitales que se dio al finalizar el sexenio de López Portillo. El déficit público alcanzaba el 16.5% del PIB; el desempleo abierto que se reconocía era del 8%, el nivel de inflación anual rebasaba el 100%, algo no visto en lo que iba del siglo, la tasa de crecimiento había caído a un -0.5%, el precio internacional de hidrocarburos se vino a la baja. La administración pública había terminado con una nefasta imagen por inmoral y escandalosa corrupción, especialmente algunos de los funcionarios públicos de primer nivel y el nepotismo desarrollado por el presidente mismo, el desarrollo del campo y la industria se encontraba en franco declive, las reservas del Banco Nacional se habían agotado. Además se enfrentaba un aumento a las tasas de interés de parte de los organismos financieros internacionales.

Por lo que este nuevo gobierno debería enfrentar al menos los siguientes retos:

- reconstruir la economía nacional
- abrir mayores espacios de participación social
- reformar las instituciones gubernamentales para recuperar la credibilidad de la sociedad.

Para el reestablecimiento de las finanzas nacionales se reformaron el 11 de diciembre de 1982, los artículos 25, 26, 27, y 28 de la

Constitución y para reintegrar los recursos y las facultades a los municipios se modificó el art. 115 ése mismo año.

Esta situación resultaba chocante al ser electo como presidente de la república el lic. Miguel de la Madrid, quien se había desempeñado como secretario de Programación y Presupuesto durante el gobierno de López Portillo; porque había sido él el responsable de controlar y asignar el presupuesto federal, y los problemas que estaba enfrentando el país tenían que ver con las políticas que había desarrollado el gobierno anterior, del cual él había formado parte como titular de la secretaría del gabinete económico. En este sentido se le podría considerar como juez y parte del problema. Contó también con un equipo de la nueva generación de tecnócratas que le habían servido de apoyo en la definición de las políticas económicas implementadas.

Su campaña política para la presidencia de la república se basó en las siguientes tesis:

- nacionalismo revolucionario
- democratización integral
- sociedad igualitaria
- renovación moral
- descentralización de la vida nacional
- desarrollo integral
- fomento al empleo y combate a la inflación
- planeación democrática a través de los foros de consulta popular
- fortalecimiento del pacto social

Se inició el sexenio desarrollando una serie de esfuerzos de parte del gobierno, en particular resaltan algunos programas y planes; instrumentos por cierto, que caracterizaron este sexenio. En primer lugar, se inicia con la Ley de Planeación en 1982, mediante la cual se establecían los lineamientos básicos y las atribuciones que correspondían al gobierno en materia de planeación. Haciendo así, de

la planeación un instrumento de dirección y control del gobierno. Se establece el Programa para la Producción, Abasto y Control de la canasta básica de consumo popular (FAC) y el Programa Inmediato de Reordenación Económica en 1982 (PIRE), que tuvo como finalidad combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar el ritmo de crecimiento económico, bajo las siguientes líneas de acción:

- disminuir el crecimiento excesivo del gasto público
- proteger el empleo mediante programas específicos de trabajo productivo y socialmente útil en las zonas rurales más deprimidas y en las áreas urbanas deprimidas.
- continuar las obras en proceso con criterios de selectividad, favoreciendo las inversiones de producción prioritaria e inmediata, disminuyendo las no indispensables y eliminando las de evidente carácter suntuario.
- reforzar las normas para asegurar disciplina adecuada, programación, eficacia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado.
- proteger y estimular los programas de productividad, importación y abasto de alimentos básicos para la alimentación popular.
- aumentar los ingresos públicos para frenar el desmedido crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda pública.
- canalizar crédito a las prioridades del desarrollo nacional, evitando la especulación o desviación de recursos hacia financiamientos no justificados, para la producción, procesamiento, distribución y consumo de los bienes y servicios que requieren el consumo mayoritario y el interés de la nación.

-reivindicar el mercado cambiario, bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado, buscando establecer un sistema realista y funcional en el sistema cambiario que reconozca la realidad de operación de la economía mexicana.

-reestructurar la Administración Pública Federal para imprimir eficacia, agilidad y garantizar la más estricta responsabilidad de los funcionarios.

-fortalecer la rectoría del Estado dentro del régimen de economía mixta, que consagra la Constitución general de la república.

Se estableció el Programa de Aliento y Crecimiento con la intención de:

-Hacer más eficiente y competitiva la planta industrial.

-Recuperar el crecimiento económico.

-Cambiar los términos de la negociación y servicio de la deuda externa, de acuerdo a la capacidad de pago del país.

-Aumentar el ahorro y propiciar el retorno de los capitales.

-Fomentar la inversión privada mediante el aliento y apoyo a 'sectores clave' del aparato productivo y

-Asignar el 10% del gasto público a actividades prioritarias: exportación, agricultura y vivienda, mediante una política selectiva de subsidios a clases populares.

Las medidas que se desarrollaron para que este programa tuviera éxito fueron:

-desarrollo y fortalecimiento de la planta productiva nacional a través de la reconversión, es decir, menores costos de producción y mejor calidad de los productos.

-reforma fiscal en favor de la inversión productiva y la capitalización

-aumentar la recaudación fiscal sin elevar las tasas impositivas

-abatir el desempleo, aumentar la capacidad de compra de la sociedad y reducir el gasto público.

2.4.2 PLAN GLOBAL DE DESARROLLO

Este Plan se instituyó buscando promover la justicia social, libertad y seguridad bajo los siguientes criterios:

1. niveles de acción:

global, sectorial y regional

2. temporalidad:

largo, mediano y corto plazo

3. criterios de instrumentación:

-congruencia y correspondencia entre lo que se quiere lograr y la forma de hacerlo.

-eficacia: capacidad de cumplir con las metas

-eficiencia: los mejores resultados posibles, con los recursos limitados.

4. características:

-integral: considera todos los aspectos nacionales

-participativo: federal, estatal y municipal; sector social y privado

-democrático: toma en cuenta la voluntad de las mayorías

5. Objetivos:

-conservar y fortalecer las instituciones democráticas

-vencer la crisis

-recuperar la capacidad de crecimiento

-iniciar los cambios cualitativos que requiere el país, en sus estructuras económica, política y social.

6. Y los principios que propiamente fueron sus tesis de campaña electoral, mencionadas anteriormente.

En 1983 se establecieron los Gabinetes Económico y Secretariado Técnico presidido por el presidente de la república e integrado por los titulares de las secretarías de Hacienda, Programación y

Presupuesto, Contraloría General, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial y del Trabajo y Previsión Social; con el fin de:

- definir y evaluar la política económica del Gobierno Federal en aquellas materias que son competencia concurrente de varias Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal.
- coordinar las acciones de política económica que involucran a varias Dependencias.

La agenda de ese Gabinete incluyó:

- 1.-Plan Nacional de Desarrollo
 - Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo
 - Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior

- 2.- Programas PIRF, PAC Y PRI
 - política económica global
 - reactivación económica
 - coyuntura nacional e internacional

- 3.- Políticas específicas
 - endeudamiento externo
 - finanzas públicas
 - tipo de cambio y tasas de interés
 - política comercial
 - empleo y salarios
 - comercio interior

4.- Cambio estructural y Reconversión Industrial

5.-Desincorporación de Entidades Públicas

6.- Sector Pesca

7.- Comunicación Social de la Política Económica

Se establecieron algunos gabinetes de trabajo como:

- Gabinete de Asuntos Agropecuarios (SARH, SRA, SECOFI, SHCP, SECOGEF, SPP).
- Gabinete de Salud (SECOGEF, SPP, IMSS, ISSSTE, DIF).
- Gabinete de Comercio Exterior (SECOFI, SEMIP, SRE, SHCP, SPP, SECOGEF).

En 1984 se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como un mecanismo mediante el cual el Ejecutivo pretendía recoger las demandas de la población; utilizándolas como materia prima en los procesos de planeación. Esto se realizó a través de los foros de consulta popular para captar las opiniones de todos los sectores de la sociedad civil.

En 1989 se establece el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), con las siguientes características:

- fija los grandes objetivos nacionales y las prioridades
- a través de diagnósticos e incorporación de la consulta popular.
- pretende hacer coherente las acciones del sector público.
- establece la manera de inducir y concertar los sectores privados y social.
- coordinación de la actividad intergubernamental.

Se creó la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, se formularon e instrumentaron:

- Plan Nacional Urbano
- Plan Nacional de Desarrollo Industrial
- Plan Nacional de Desarrollo Pesquero
- Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal
- Programa Nacional de Empleo
- Plan Nacional de Turismo
- Programa Nacional de Ciencia y Tecnología
- Plan Nacional de Comercio
- Programa Nacional de Capacitación
- Programa de Energéticos
- Programa del Sector Educativo
- Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes
- Plan de Agroindustria
- Sistema Alimentario Mexicano

2.4.3. REFORMA POLITICA

Se desarrollaron una serie de acciones para reformar la situación política del país.

En 1985 los logros que tuvo esta reforma se concentraron en:

- la profesionalización de los funcionarios electorales.
- depuración del padrón electoral y la 'foto-credencialización' de los ciudadanos.
- ampliación al financiamiento público de los partidos políticos.
- representación de los partidos políticos en todos los niveles de la estructura orgánico-electoral.

En 1986 el Código Federal Electoral es sustituido por la ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOOPE) y tenía como propósito:

- fortalecer el sistema de representación ciudadana.
- unificar los procedimientos de autocalificación electoral.
- crear instrumentos para incorporar a toda la sociedad en los procesos electorales.
- instituir un sistema adecuado de solución a las diferencias y quejas sobre las elecciones.
- aumento de 400 a 500 diputados y
- la mayoría parlamentaria no podía alcanzar más de 300 curules.

En este mismo año se modificaron los artículos constitucionales 65, 66 y 69 que regulan la actividad legislativa, a fin de:

- acortar el tiempo entre las elecciones (julio) y la toma de posesión (diciembre).
- modificar el número y extensión de periodos ordinarios de sesiones del Congreso.
- aumentar de 100 a 200 los diputados plurinominales.
- renovar el Senado por mitades cada tres años.
- crear el Tribunal de lo Contencioso Electoral y
- crear la Asamblea de Representantes para el Distrito Federal.

La siguiente reforma política acogida por el gobierno salinista tuvo las siguientes incorporaciones:

- la 'ciudadanización' de los Consejos Generales, locales y distritales del Instituto Federal Electoral (IFE).

-reforma al Código Penal que endurece el castigo a los delitos electorales.

-fijación de topes a los gastos de campaña de los partidos.

-auditoría al padrón electoral y

-la participación de 'observadores' nacionales y extranjeros en el proceso electoral.

En 1987 se establece, como mecanismo de concertación, el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), mediante el cual se pedía la participación y apoyo de todos los sectores de la sociedad para controlar la situación económica que estaba rebasando incontrolablemente al propio gobierno. En este pacto se estableció la cooperación de la siguiente manera:

Obreros: moderar sus demandas salariales.

Campesinos: continuar con los precios de garantía vigentes.

Empresarios: moderar los precios y sus utilidades y

Gobierno: reducir el gasto público y la liquidación de empresas paraestatales.

Estos pactos que originalmente se habían propuesto como un compromiso por el último año del gobierno de la madridista para combatir la inflación, comenzaron a firmarse anualmente durante todo el sexenio salinista; no sólo como pacto de control inflacionario, sino como instrumento orientador de la política económica del gobierno. "Los pactos anuales se han convertido, además del papel que juegan en el control de la inflación, en uno de los más importantes indicadores de las intenciones económicas gubernamentales y orientan las expectativas y las decisiones de los inversionistas" (93).

(93) Medina Peña, Luis. Op. cit. p. 249

La venta de Entidades paraestatales para el adelgazamiento de la Administración Pública Federal permitió liberar recursos y sanear las finanzas públicas, además que perseguía la desestatización de la economía; dejando nuevamente despejado el camino al liberalismo. Esta acción fue iniciada por Miguel de la Madrid en donde desaparecieron 743 de estas entidades y seguida por Salinas de Gortari, que privatizó 191 empresas. Entre estas destacan la reprivatización de la Banca y la privatización de los Teléfonos de México. Lo cual generó un ingreso adicional a las finanzas públicas por 2,200 millones de dólares, que fueron a parar a un 'fondo de contingencia' para programas de beneficio social.

A pesar de esto, las elecciones federales de 1988 expresaron sorpresivamente una coyuntura poco favorable al partido del gobierno. Por una lado, la irritación popular por la falta de respuesta del gobierno a las demandas de la población, especialmente el castigo salarial al que se le había sometido "El descontento social que se manifiesta en las elecciones de 1988 <fué> producto de la frustración de las expectativas personales y familiares de los trabajadores asalariados. El PRI enfrentó a un electorado molesto y dispuesto -como en 1940, 1945 y 1952- a mandar un mensaje por la vía electoral y darle una lección al gobierno y al partido"(94).

Por otro lado, enfrentaba el debilitamiento propio del partido, al llevar las pugnas internas por la falta de opciones, a un sector importante a renunciar a él y capitalizar la dinámica social en un frente de oposición que en ese momento resultaba atractivo.

(94) Idem. p.262

2.4.4. BENEFICIO SOCIAL

En 1989 se establece el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que vino a sustituir la labor de COPLAMAR, bajo los siguientes objetivos:

- abatir la pobreza extrema mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles del gobierno y los concertados con los grupos sociales. Las áreas de mayor atención son:
- alimentación
- regularización de tenencia de la tierra
- vivienda
- procuración de justicia
- apertura y mejoramiento de espacios educativos
- salud
- electrificación y agua potable
- infraestructura agropecuaria
- preservación de recursos naturales

Este programa se instrumentó a través del establecimiento de Comités locales que serían los encargados de administrar directamente los recursos asignados a las obras. En estas circunstancias el Pronasol enfrentó al menos tres aspectos críticos:

- 1.- Puso recursos en manos de personas que no estaban preparadas para su administración; provocando un alto grado de ineficiencia al estar distribuyendo el presupuesto en obras no prioritarias y mal manejadas.
- 2.- Entró en competencia con los municipios al manejar recursos paralelos, en vez de hacerlo a través de ellos. Atentando así al fortalecimiento municipal que se había previsto con las modificaciones al art. 115 constitucional en el sexenio anterior y
- 3.- Se utilizó con fines proselitistas y electoreros, ya que su asignación presupuestal se daba, particularmente en municipios en los que ganó la oposición o al menos estaba muy fuerte, y en tiempos que se acercaban los períodos electorales.

Por la manera en que opera el programa la vox populi lo llegó a denominar como el Programa nacional de sólo dar y dar.

En 1992 se convierte la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para instrumentar este programa se redefine toda una Secretaría de Estado, para dar atención a los Cometidos Sociales. Se creó el Programa de Asistencia a Zonas Deprimidas y se proclamó el régimen de liberalismo social. Planteamiento que tenía muy pocas diferencias, si es que las hubo, con el liberalismo o neoliberalismo que se estaba comenzando a fortalecer en toda América Latina.

Por otro lado, el gobierno salinista dió por terminado el programa de la Reforma Agraria en términos del reparto de tierras, ya que según esto, la tierra disponible se había terminado y junto con ello la responsabilidad del gobierno para proteger al campesinado. Ahora correspondía a la labor, empeño, creatividad y capacidad de cada uno de hacer producir la tierra. Se modificó al art. 27 constitucional para reglamentar de una manera diferente la tenencia de la tierra, dando la posibilidad al ejidatario de enajenar la tierra si era necesario. Situación que anteriormente no se podía hacer en tanto que era un régimen de tenencia colectivo. Se impulsó la formación de sociedades cooperativas, como mecanismos de producción y comercialización.

Ante esta situación, y en vista de la acumulación histórica de los rezagos de que eran víctimas los campesinos, especialmente los indígenas, se levantó el movimiento armado 'Ejército Zapatista de Liberación Nacional' en Chiapas para decirle al gobierno: aquí estamos. Situación que, por cierto, incomodó a toda la estructura gubernamental al coincidir este levantamiento con el primer día en vigor del Tratado de Libre Comercio firmado con Canadá y Estados

Unidos. Ya que según la lógica que había imperado en todo el proceso de la negociación, México estaba en una situación que bien podría equipararse con la de estos países y esta situación echaba por tierra esa imagen.

Por otro lado, se modificó el artículo constitucional 130 que regula la relación entre la Iglesia y el Estado, intentando darle un reconocimiento oficial y formal a todas las asociaciones religiosas que están presentes en el país. Uno de los mayores logros de esta modificación fué el ya no hablar de LA IGLESIA como un bloque monolítico, privilegiando a la Iglesia católica por ser mayoritaria, sino que se habla de LAS IGLESIAS, reconociendo y respetando a las minorías.

Otro aspecto importante de este gobierno fué que por primera vez la oposición (PAN) ganó una gubernatura en Baja California, pero habiendo tenido también una participación muy reñida en Guanajuato, San Luis Potosí y Yucatán. Por su parte, el PRD ganó una serie de alcaldías y también tuvo una importante participación en las elecciones para gobernador en Michoacán.

Las inquietudes políticas llevaron a apresurar el 'destape' del candidato oficial Luis Donald Colosio, que terminó trágicamente su vida a cuatro meses de campaña electoral.

El modelo de modernización bien podía sintetizarse de la siguiente manera:

-abrió el mercado nacional a una relación internacional importante mediante el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, al que se le han ido sumando otros simpatizantes del subcontinente latinoamericano.

-reorientó la relación Estado-Iglesias, dando el reconocimiento jurídico a las asociaciones religiosas para tener una relación madura.

-abrió la participación a la libre competencia de la iniciativa privada.

-reforzó la construcción de infraestructura nacional, especialmente con el plan de tener 6,000 kilómetros de carreteras de 'primer nivel'

-abrió el campo a la inversión privada, tanto nacional como extranjera.

-reconoció el logro de los partidos de oposición a cargos de elección popular.

-mantuvo viva una Bolsa de Valores especulativa, que más que ser un indicador de los vaivenes económicos, se volvió en un indicador político.

3.- PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DESARROLLO (1970-1990)

3.1 HACIA UNA CONCEPTUALIZACION

Resulta claro que los cuatro modelos de desarrollo seguidos en el país desde 1940 hasta la fecha, que fueron presentados en el capítulo anterior, no han logrado tener un impacto adecuado en los niveles de vida ni de bienestar de las mayorías del país. Para inicios de esta década "el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad reconocía 41 millones de personas que no logran satisfacer sus necesidades mínimas, de las cuales 17 millones viven en situación de pobreza extrema"(1). Es decir, que el desarrollo apenas había alcanzado para el 50% de la población.

Y como bien lo expresó COPLAMAR en la década pasada "la presencia de grandes núcleos de población con limitado acceso a la satisfacción de sus necesidades básicas no constituye un resultado fortuito. Es producto consustancial del modelo de crecimiento seguido por el país" (2).

Estos modelos finalmente, han favorecido en distintas proporciones la tendencia al crecimiento económico, y más específicamente a las industrias y al capital, en detrimento constante del gasto social.

También resulta evidente que a pesar de los esfuerzos realizados por los distintos gobiernos, la situación nacional ha venido acumulando una serie de elementos negativos que ha caracterizado el deterioro constante del modelo de desarrollo aplicado y del sistema

(1) Medina Peña, Luis. Op. cit. p. 294

(2) COPLAMAR. "Macroeconomía de las necesidades esenciales en México". Ed. Siglo XXI. México. 1983. p.11

que lo sostiene, esto se ha identificado como un período de crisis ya casi permanente.

En el campo mexicano se pueden observar las siguientes características:

-incapacidad para asegurar la producción y autosuficiencia de los alimentos básicos para la población, recurriendo cada vez más a la importación de productos básicos cuando se supone que el país es agrícola por excelencia.

-Utilización depredatoria de la tierra, que aunada a la repartición en pequeñas propiedades, la falta de tecnología apropiada y la explotación intensiva del monocultivo, está llevando a un proceso de deterioro irreversible del recurso natural. y

-la pobreza en que vive una gran cantidad del sector rural.

En el aspecto industrial se puede observar:

-Evolución insuficiente en la producción de bienes de capital, que trae como consecuencia una estructura productiva dependiente y limitada, así como la falta de competitividad externa de los productos mexicanos.

-Organización industrial concentrada, en los dos sentidos: Por un lado, la integración de monopolios y oligopólios, particularmente con industrias transnacionales; y por otro, la concentración geográfica de los parques industriales que generan no solamente centros de producción sino también desequilibrios en otras dimensiones, en aspectos como urbanismo, educación y capacitación, ecológicos, asignación de recursos financieros, infraestructura, etc.

-Producción de una serie de bienes de consumo que no siempre están al alcance de la población o que no resultan del consumo prioritario, lo cual tiende a alejar a la masa consumidora de la producción.

En cuanto a la organización estatal:

-Cuenta con una base de financiamiento insuficiente para llevar a cabo sus planes y programas adecuadamente.

-Inarticulación productiva-financiera del sector público 'productivo' (empresas públicas), lo cual se traduce en una carga a las finanzas públicas en vez de un alivio. y

-"Un desbordamiento creciente de sus mecanismos tradicionales para encarar, conducir, disolver o resolver conflictos sociales (...) junto con esta situación ha emergido -también de la sociedad civil ¿de dónde más?- una marea cada vez mayor de demandas y exigencias sobre el Estado que éste se ha mostrado cada vez más con menos posibilidad de encarar, procesar, ya no se diga de resolver" (3).

En este contexto y sobre este último punto quisiera entrar en las siguientes consideraciones básicas:

Primero, la sociedad civil(*) en México está experimentando un proceso de emergencia y maduración vertiginosa, producto mayormente, de la situación de crisis que ha estado viviendo el país, particularmente en las últimas dos décadas.

(3) Cordera Campos, Rolando en "México presente y futuro" Compilación de Jorge Alcocer. Ediciones de Cultura Popular. México. 1988 p. 46

(*) Para efectos de este trabajo, estaré manejando el concepto de sociedad civil propuesto por Norberto Bobbio, ya que no pretendo entrar en el debate filosófico sobre la dicotomía Estado-sociedad propuesto desde Hegel, Marx o Gramsci. Si bien es cierto que el concepto se sustenta en esta polémica, entrar a debatir la misma podría distraer sustancialmente el objeto y propósito de este

Segundo, la sociedad civil ha buscado formas alternativas de organización y representación a las tradicionales, por el desgaste y falta de credibilidad en el que éstas han caído. Especialmente la pérdida gradual de identificación de los partidos políticos con las demandas de la sociedad, al entrar estos en conflictos inter-partidos o aún intra-partidos, en la lucha por el poder y dejar de lado los aspectos de fondo, que si bien es cierto son de interés público, no necesariamente deben ser politizados. "Si una parte considerable de la sociedad ve con profunda desconfianza a los partidos es porque el sistema autoritario mexicano ha conseguido a lo largo de los años que los partidos entiendan sus intereses en función de sus relaciones con el Estado y no de cara a sus tratos con la ciudadanía, a la que no tienen por qué rendir cuentas"(4). También esto ha pasado con las instancias de la Administración Pública. Por lo tanto, "surgen nuevas formas de organización, con una concepción distinta de las relaciones sociales, para debatir a fondo lo que no

trabajo. Tampoco pretendo entrar en el análisis de relación cronológica de si esta relación es pre-estatal o post-estatal o inclusive si es anti-estatal, más bien lo usaré en el sentido de lo no-estatal: "la sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos y religiosos que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos, los sujetos de estos conflictos y por tanto, de la sociedad civil, precisamente en cuanto a contra propuesta al Estado, son las clases sociales, o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que los representan o que se declaran sus representantes; al lado de las organizaciones de clase, los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de derechos civiles, de liberación de la mujer, los movimientos juveniles, etc." Tomado de Bobbio, Norberto. "Estado, Gobierno y Sociedad". México. F.C.E. 1989. p. 43

(4) Campbell, Federico. "Desde el México civil". El Financiero. México, 30 de junio de 1994. p.43

puede discutirse en los partidos, ocupados en merodear al poder y preguntarse, en la transición, que podrían hacer realmente si llegaran a obtenerlo. Lo que apenas mencionan los programas de las grandes maquinarias electorales es precisamente lo que se debate en esa 'pluralidad de estructuras' nuevas: la igualdad entre los sexos, los derechos de la minorías étnicas, los problemas de las mujeres, el pluralismo cultural, el uso racional de la energía, los recursos naturales, el equilibrio ecológico, las alternativas de crecimiento, la naturaleza del trabajo y otras cuestiones semejantes" (5). Este fenómeno podrá apreciarse con mayor claridad en la medida en que comiencen a hacerse los debates públicos entre candidatos de los partidos a puestos de elección popular y quizás deberá ser uno de los criterios para evaluar a quien esté más identificado con los problemas nacionales o las demandas poblacionales. O cuando se den escisiones o renunciaciones de militantes a los partidos que pertenecen por sus pugnas internas por el poder.

Tercero, la sociedad civil ha puesto en tela de duda la validéz de los modelos de desarrollo implementados en el país; sobre todo, al percibir que al paso del tiempo el desarrollo económico ha sido para beneficio de las minorías; cayendo en una situación obsoleta porque "como conjunto ya no funciona, porque su mantenimiento, basado en recursos externos o irrenovables (como sucedió en el pasado inmediato) no propicia sino problemas mayores" (6). Pero también al observar que hay dimensiones que los modelos seguidos dejaron de lado como la sostenibilidad, la familia, la ecología, etc. de lo cual

(5) González Fedrero, Enrique. Op. cit. p 50

(6) Cordera, Rolando. Op. cit. p.19

ahondaré en el siguiente capítulo.

Cuarto, la propuesta de desarrollo que la sociedad civil está proponiendo tiene como un elemento importante la participación social (*). "Con mayores o menores grados de conciencia y movilización, la sociedad tiende a reclamar una vida ciudadana más rica (dignidad, legitimidad, participación) demanda la recuperación del espacio ciudadano, y no le importa cual partido finalmente se hace con el poder" (7).

Quinto, uno de los mecanismos más claros que ha utilizado la sociedad civil para organizarse y participar es la integración de organizaciones que, en el lenguaje cada vez más cotidiano y quizás menos entendible, se denominan organismos no gubernamentales; objeto de trabajo de este capítulo.

Sexto, las banderas o demandas de la sociedad civil que se expresan a través de estas organizaciones tienen una tendencia a la 'despolitización' partidista y gubernamental. Aunque en sí mismos son

(*) En este punto utilizaré las ideas que Marcos Kaplan desarrolla sobre la participación que, sin llegar a una definición específica delinea de la siguiente manera: "Finalidades, formas de organización y de acción, son redefinidas por consiguiente en un sentido democrático inédito, a todos los niveles y en todos los aspectos en los que se puede percibir, enraizar y desplegar nuevas modalidades de conducta, participación y movilización populares (...) <esto implica una> participación irrestricta en las decisiones referentas al contenido, la dimensión y el uso de las actividades; al trabajo y su producto, a la definición de los mecanismos y de las finalidades individuales y colectivas. Implica también, en todos los aspectos y niveles, el derecho de cada uno a la expresión directa, a la crítica, a la contestación, a la destitución de representantes y responsables; todo ello en proceso de evaluación, organización y realización de actividades en que se esté implicado o por las cuales se puede ver afectado". Tomado de "Modelos Mundiales y Participación Social". México. F.C.E. 1974. p. 22

(7) Campbell, Federico. Op. cit. p.43

políticos porque tienen que ver con el bien común. Pero tampoco pueden adjudicarse la representación de la sociedad civil en su conjunto "muy improbablemente el grueso de los ciudadanos aceptaría que la realización de los fines de ciertos grupos conlleva o desata la realización de los fines de todo el conjunto nacional"(8).

Séptimo, este movimiento de la sociedad civil obliga al gobierno a modificar tanto su estructura administrativa como su trato con la sociedad a través de estas organizaciones.

Hablar de las OENEGES, exige una clara definición, o mejor aún, una clara conceptualización que permita entender la esencia del fenómeno que estamos abordando. Ya que al utilizar este término tan generalizado, que provino de afuera, nos mantiene en una empantanada indefinición, porque este acercamiento pretende definir en una actitud aberrante algo por lo que no es, y no por lo que sí es; es decir, "se limita a excluir la pertenencia a un gobierno cualquiera, sin precisar la sustancia de lo que se trata"(9). Esto ha llevado a una serie de complicaciones porque una aproximación de este tipo incluiría automáticamente todo lo que no es gobierno. En lo político cabrían partidos y asociaciones, en lo laboral los sindicatos, en lo religioso las iglesias, en lo cultural los cines o teatros, en lo recreativo clubes sociales, en favor de la paz grupos hippies, en la seguridad de grupos pandillas, etc. Que si bien es cierto, son

(8) Aguilar Villanueva, Luis. Op. cit. p.241

(9) Lópezllera Méndez, Luis. "Autogestión de los pueblos". México. Promoción del Desarrollo Popular. A.C. 1990. p.15

expresiones de la sociedad en aglutinamiento para defender sus propios intereses, es evidente que la utilización del término oenegé no apunta ni en esa dirección, ni con esa intención.

El término Denegé lo utilizó por primera vez la Organización de las Naciones Unidas después de su fundación en la Conferencia de San Francisco en 1945. Estaba orientado para denominar a todas aquellas organizaciones civiles que de alguna manera se identificaban con los propósitos que tenía la Organización de las Naciones Unidas: promover la paz, la cooperación internacional, seguridad, derechos humanos y el desarrollo social y económico de las naciones. Principios que ahora se reconocen como universalmente válidos.

Bajo esta nomenclatura se reconocía el importante papel que la gente común y corriente, organizada a través de estas asociaciones podía desempeñar en su favor. "Durante los últimos treinta años o más se ha desarrollado una red internacional y voluntaria de trabajo mundial de Organismos no Gubernamentales. Estas organizaciones tienen sus principales focos de interés en aspectos como paz, religión, política, artes, ciencia, trabajo social, educación, agricultura, economía, salud e interés humanitario y profesional. Todos estos grupos de hombres y mujeres representan la opinión pública en una medida sustancial y contribuye tanto nacional como internacionalmente, a la formación de esta opinión en sus respectivos campos"(10).

(10) "The United Nations and the Non-Governmental Organizations," United Nations, September 1955. p.1 Traducción libre del autor.

Algunas décadas después, la misma Naciones Unidas revisó el concepto utilizado para denominar a estas organizaciones, haciendo el Secretario General la siguiente declaración: "la gente del mundo juega un papel constructivo muy importante, más allá del discurso, trabajando por la paz y seguridad, desarrollo económico y social de todos los pueblos y en la promoción de los Derechos Humanos. Desde su fundación en San Francisco, las NGO's <por sus siglas en inglés> han hecho una valiosa contribución llamando la atención de estos aspectos, a través de sugerencias, ideas, programas, difusión, y movilizándolo a la opinión pública en apoyo a las Naciones Unidas. <Identificándolos como> organismos no lucrativos, integrados nacional o internacionalmente por ciudadanos voluntarios que son de una diversidad en cuanto a estructura, membresía y apoyo financiero. Algunas son activas en información y educación, otras son operativas y están comprometidas con proyectos técnicos de rehabilitación, atención a refugiados y programas de desarrollo. Ejemplo de estas vegegés son: grupos de profesionales, organizaciones cooperativas y empresariales, fundaciones, sindicatos, grupos religiosos y pacifistas, otros enfocados al desarme de grupos, organizaciones de mujeres y jóvenes, grupos preocupados por el desarrollo, medio ambiente, derechos humanos, institutos de Investigación y asociaciones de parlamentarios"(11).

Como puede observarse, esta segunda 'definición' que hace las Naciones Unidas continúa dando cabida prácticamente a cualquier tipo

(11) Pérez de Cuéllar, Javier. "The United Nations and Non-Governmental Organizations". United Nations. Folleto sin fecha ni lugar de publicación. p. 1 traducción libre del autor.

de organización que mantiene una clara diferenciación de ser y quehacer del gobierno. (Y en un sentido, la misma Organización de las Naciones Unidas podría considerarse como una oenegé quizás la mega-oenegé, por excelencia). En efecto, así lo toma la propia ONU, basta echar un vistazo al directorio sobre oenegés de 1993 que tiene a nivel mundial en el que se incluye a más de 1500 'afiliadas' como organismos consultores(*) en sus diferentes niveles, para darse cuenta no sólo de la cantidad impresionante de organizaciones existentes y el amplio abanico de esferas que cubren, sino de lo contradictorio que resulta incluir algunas de estas organizaciones ahí (**).

Casi desde su inicio la propia Organización de las Naciones Unidas constituyó también una serie de Organismos Internacionales, con el propósito de trabajar, en un marco de relación transnacional con los distintos gobiernos, aspectos que la mayoría de los países pobres requerían desarrollar o que los países en vías de reconstrucción

(*) El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas cuenta con dos niveles Consultivos para las oenegés los de categoría A y los de categoría B. Las primeras generalmente son las organizaciones mundiales más grandes y tienen, según el artículo 71 de este Consejo, la posibilidad de hablar ante el Consejo por sí mismas y proponer la inclusión de temas a tratar en la agenda de sus reuniones. Estas son de amplio espectro y tienen impacto en los sistemas y organismos de las Naciones Unidas. Las consideradas en el apartado B son oenegés menores que tienen trabajo específico con los aspectos concernientes a la agenda del Consejo, son invitadas a participar con contribuciones muy específicas dentro de las reuniones, su relación es restringida.

(**) Algunos ejemplos tomados de este Directorio son: los Centros Nacionales de Productividad, Empresas Frigoríficas, Asociación de Fabricantes de Computadoras, Sociedad de Policías de Puertos y Aeropuertos, Contratistas de Perforaciones, Asociación de Productores de Harina de Pescado, Sociedades de Microbiología, Sociedad de Exámenes de Conducción de Automóviles, Constructores de Motocicletas, etc.

necesitaban retomar, organismos como:

Administración de Emergencias y Rehabilitación (UNRRA) creada en 1943, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), creada en 1919 y asociada a la ONU en 1946. Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1946, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) 1946; Las Comisiones Económicas para Asia, Africa y América Latina (CEPAL) en 1948; Organización Mundial de la Salud (WHO) en 1948. Agencia de Emergencia y Trabajo con Refugiados Palestinos del Cercano Oriente (UNRWA) en 1949. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (UNHCR) en 1950, Agencia de Reconstrucción de Corea (UNKRA) en 1950. Organización de Agricultura y Alimentos (FAO) en 1950, Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL) en 1951. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en 1953. Comisión sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964; Instituto de Investigación para el Desarrollo Social (UNRISD) en 1964. Programa de Desarrollo (UNDP) en 1965, Fondo para el Desarrollo (UNCDF) en 1964. Instituto de Investigación y Capacitación (UNITAR) en 1965. Fondo para Actividades Populares (UNFPA) en 1967, Organización de Desarrollo Industrial (UNIDO) en 1967. Oficina Coordinadora para Rehabilitación en Desastres (UNDRD) en 1972. Programa del Medio Ambiente (UNEP) en 1972, etc.

Estos organismos se perfilarían como organismos 'eje' alrededor de lo cuales giraría el trabajo y la participación de muchas de las organizaciones, miembros consultivos o no de acuerdo a la clasificación mencionada anteriormente. Y como instancias orientadoras y asesoras para los gobiernos nacionales.

Como es natural pensar, las genegés existieron mucho tiempo antes de que existiera el concepto mismo y que recibieran este inconvincente calificativo, siglos quizás.

Las primeras experiencias surgidas con genegés, aunque con otro nombre seguramente, tienen sus orígenes, fundamentalmente en trabajos religiosos canalizados a la urgente atención de necesidades básicas de la población pobre o víctima de algún desastre natural o social, como son: terremotos, sequías, erupciones volcánicas, inundaciones, guerras, etc. a través de trabajos como albergues, orfanatos, asilos, casas de asistencia, dispensarios médicos, recogimientos para mujeres, etc. Claramente identificados bajo la nomenclatura de Asistencia o Beneficencia, Ejército de Salvación y Cruz Roja podrían ser ejemplos de estas organizaciones.

En su primer momento, la participación e impacto de las genegés no tomó mucha importancia social, económica y política ni ante el gobierno ni la sociedad civil, porque el trabajo que realizaban se consideraba fundamentalmente, 'asistencialista' (*) surgido de un espíritu 'caritativo o pietista' en ayuda a los pobres y de amor al prójimo, que bien pudiera ser la traducción correcta de filantropía. Pensamiento propio de una sociedad occidental 'cristianizada' y de profundo sentimiento religioso y compasivo. De hecho, los primeros fondos recabados eran para 'buenas obras' y algunos de estos estaban asociados con cierta tendencia a la 'expiación de culpas' de los donadores ante la imposibilidad de hacer 'algo' útil y de bien

(*) Asistencialismo: intervención social a favor de los desprotegidos o pobres, en la que se les ve como indigentes. Trata de suplir sus carencias. No implica acciones más allá que las de favor, socorro, amparo o ayuda; de hacer algo por el pobre sin 'interferir' en la organización de la sociedad.

directamente a favor de los pobres. Estas instituciones eran un puente entre sectores ricos y pobres para ayudarlos a sobrevivir.

En todo caso, esta era la importancia que socialmente se les reconocía al atender las necesidades de los pobres, buscando un balance de la vida social, económica y cultural. Este trabajo fué considerado como 'apolítico'; ya que internamente muchos fundadores de estos esfuerzos así lo pensaron, o simplemente, en su contexto no fueron legitimados desde el punto de vista de las instituciones políticas existentes. Sin embargo, su sola existencia, su razón de ser, implicaba de por sí y de manera velada, una crítica a la sociedad enferma que no es capaz de absorber y resolver adecuadamente las consecuencias de un sistema económico y social contradictorio que genera este tipo de situaciones en su propio seno, de cierta paraplejía socio-económica y una profunda disonancia social del desarrollo.

Con el paso del tiempo las cooperativas comenzaron a proliferar alrededor del mundo; en una amplia variedad de características de tamaño, propósito, impacto, etc. llegando a integrarse inclusive, organizaciones de cinco estrellas.

Cinco elementos al menos, favorecieron el crecimiento y expansión de estas organizaciones a nivel mundial:

- Incremento constante de la población pobre de muchos países, a pesar de las políticas estatales, o acaso por causa de ellas.
- Identificación más clara de necesidades específicas de atención, lo que las llevó paulatinamente, a cierto grado de especialización.

-Posibilidad de conseguir recursos económicos propios que les permitiera ampliar su cobertura o profundizar el tipo de trabajo que desarrollan.

-Constituirse como una opción al trabajo institucional de los Estados, acaso como un cuestionamiento a su papel y eficacia o bien, como posibilidades de nuevas vías para la actividad creadora individual y de grupo.

-Mayor capacidad de maniobra por su flexibilidad en el terreno propio de la implementación o financiamiento de proyectos.

Ante la negativa de elaborar una definición que limite la comprensión adecuada sobre la naturaleza y papel de las cenegés, prefiero señalar los elementos básicos que deben ser considerados para su caracterización o tipología:

1.- Son organizaciones que surgen de la sociedad civil, no son ni sector público ni privado, ni partidista, en todo caso, son expresiones del tercer sector, el social (*).

2.-Son organizaciones no lucrativas, con una clara identificación con los Cometidos Sociales del Poder Público. Su(s) propósito(s) está(n) encaminado(s) a satisfacer alguna necesidad básica o elemental de la sociedad o de algún sector en particular, pero siempre necesitado. Promoviendo así, la redistribución de la riqueza e implicando mejores niveles de justicia social.

(*) valga aquí la aclaración hecha por Bobbio en el sentido de que "los partidos políticos tienen un pie en la sociedad civil y el otro en las instituciones, tanto así que ha sido propuesto enriquecer el esquema conceptual dicotómico y de intercalar entre los dos conceptos de sociedad civil y Estado el de sociedad política, orientado a abarcar precisamente el fenómeno de los partidos que de hecho no pertenecen completamente ni a la sociedad civil ni al Estado" Op. cit. p.43

3.- Están dirigidas fundamentalmente a la promoción del bienestar a través de la provisión de bienes y/o servicios de primer nivel. Especialmente aquellos aspectos que las políticas estatales o internacionales han dejado de lado o son deficientes en su capacidad de atención.

4.- Tienen sus propios programas y metodologías de trabajo, en general desarrolladas por ellas mismas, y producto de sus propias experiencias, por lo que generalmente resultan apropiadas para la atención de los problemas que pretenden abordar.

5.- Generalmente se sostienen a través de donativos, por lo que su base financiera puede resultar muy incierta; cuentan con mecanismos que les permite obtener financiamiento de diversas fuentes tanto nacionales, como internacionales, públicas y privadas y capacidad para gestionar recursos no financieros de toda índole. En general, son organizaciones autosostenibles; es decir, que su expresión y crecimiento depende fundamentalmente de la cantidad de recursos con que cuenta. Sin embargo, la mayoría de ellas opera con escasos recursos; a pesar de esto, los Censos Económicos de 1986 y 1989 registran un crecimiento explosivo en cuanto al recurso financiero manejado de 7,251 millones de pesos a 70,080 respectivamente (diez veces más, aunque sólo se duplicó el número de organizaciones en el mismo período). Sin tomar en cuenta los donativos en especie.

6.- Desarrollan sus propios proyectos de trabajo y a veces son meros intermediarios, administrando los fondos que recogen. Se manejan de una manera independiente del gobierno, aunque establecen una serie de relaciones en diversos niveles, por lo que no se consideran de ninguna manera, organizaciones burócratas (por sus estructuras

internas), ni parte de la burocracia (por su relación con el gobierno).

7.-Su trabajo parte de un concepto antropológico (de lo que es el hombre y lo que debería ser) y sociológico (de lo que es la sociedad y lo que debería ser) muy específico, estos no necesariamente casan con la visión oficial u oficialista; a veces son contrarios a estos. Conceptos que, aunque no logren articular adecuadamente en su discurso, o no quieran reconocer abiertamente, finalmente se expresan a través de los proyectos que atienden o financian.

8.- Aún cuando tienen estructuras administrativas formales y personal trabajando de tiempo completo y remunerado, tienen la capacidad de enrolar personal voluntario en sus trabajos. Los Censos Económicos de 1980, 1986 y 1989 muestran las siguientes cifras respectivamente: 0 (o no está registrado); 5,334 y 10,344; que comparado con el personal remunerado registrado 1,270, 3,803 y 5,100 para los mismos años, es altamente significativo (más del doble).

9.-Cuentan con una mística de trabajo muy elevada, por lo que el trabajo y el fin institucional tiende a verse más como una causa que como una mera descripción de funciones; en una interesante combinación de trabajo profesional con trabajo militante. En parte esto se observa porque los niveles salariales que manejan están por debajo de la media del mercado laboral.

10.- En general se encuentran en medio del 'sandwich', de tres panes, por un lado atendiendo las demandas de los donadores o patrocinadores de sus programas; por otro, atendiendo las demandas de los grupos o sector que constituye su objeto de trabajo, y en tercer lugar, interactuando a veces bajo presión con instancias gubernamentales.

por lo que de cuando en cuando, enfrentan tensiones internas, al tener que conciliar posturas o enfoques a veces contradictorios.

11.- Debido a que surgen para atender necesidades muy específicas de la población, mantienen una relación de trabajo directo con los grupos-objetivo, sin que medie ninguna otra instancia. Convirtiéndose así, en instancias catalizadoras de las iniciativas de los más desfavorecidos.

3.2 PRESENCIA DE OENEGES EN MEXICO

En México se habló por primera vez de oenegés en 1954, cuando se constituyó de parte del Gobierno Federal, el Comité Mexicano de Organizaciones No Gubernamentales pro Naciones Unidas, aún cuando, insisto, ya existían trabajando organismos en el país, desde el siglo pasado (anexo 10). En el artículo 2 de la Declaración y Estatutos de dicho Comité, publicado el 13 de octubre de ese año, se define a las oenegés como "toda reunión permanente de personas que se agrupen con cualquier fin, excepción hecha de aquellos que lo hagan con fines delictuosos o inmorales"(12).

Otra vez se observa el problema de la indefinición, aunque en su parte introductoria se menciona el propósito de las Naciones Unidas, en lograr un mundo mejor a través de mantener la paz y seguridad, fomentar entre las naciones relaciones de amistad y procurar la

(12) Comité Mexicano de Organizaciones no Gubernamentales pro Naciones Unidas. "Declaración y Estatutos". México, Octubre 13, 1954.

cooperación internacional para solucionar problemas económicos, sociales, culturales, humanísticos, de desarrollo y de derechos humanos.

En 1985 se funda la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, que forma parte de la Federación Mundial de Asociaciones pro Naciones Unidas. No es clara la conexión que ésta pudiera tener con el Comité de 1954. Su presidenta lo define como "un movimiento amplio de la sociedad para echar a andar los programas de las Naciones Unidas, que justamente deben promoverse desde ese sector civil" (13).

El régimen jurídico que adoptaron en México estas organizaciones varió sustancialmente, en una amplia gama de figuras que va desde Asociaciones Civiles (AC), hasta Instituciones de Asistencia Privada (IAP), pasando por Microindustrias, Cooperativas, Beneficencia Privada, etc. (anexo 11). Pero siempre manteniéndose las figuras de Asociación Civil y Asistencia Privada en la punta del régimen jurídico seleccionado. Esto se explica en parte, porque las Asociaciones Civiles, tienen un poco más de libertad de actuación; es decir, constituyen una figura jurídica flexible que permite incorporar actividades a las originalmente planeadas. Y la de Asistencia Privada resulta atractiva porque es una figura que permite con mucho más facilidad y rapidez recabar donativos con deducibilidad de impuestos.

Esta situación, por cierto, presenta una seria dificultad para seguir el hilo de la vida y papel de estas instituciones en el país.

(13) Martínez, María Matilde. "Las ONG's, una Diplomacia Civil". El Financiero. México. 3 de junio de 1994. p. 46

Al principio, correspondía a la Secretaría de Relaciones Exteriores, tramitar el nombre y protocolizar el régimen jurídico correspondiente a cada una de las organizaciones que se fueran creando.

Sin embargo, desde noviembre de 1989, solamente tramita y autoriza el nombre que la organización tendrá. Ya que la protocolización del régimen jurídico correspondiente se trasladó a los Notarios Públicos. Lo que ocasiona una fuerte pérdida de control, al menos en el nivel informativo, de cuántas organizaciones y de qué tipo se han constituido en el país desde entonces(*). Esta situación se ha agravado porque muchas de estas organizaciones se crearon de manera 'fantasma', es decir, que existieron solamente en el papel, que realizaron los trámites iniciales y recibieron su autorización, pero que por una serie de razones nunca operaron:

- porque no contaron con los fondos suficientes.
- porque los socios no se entendieron y se pelearon.
- porque fueron artífices para evadir impuestos.
- porque no tuvieron arraigo sus programas por falta de solidez y popularidad, etc.

Otras organizaciones desaparecieron una vez cumplida su misión y otras más fueron evolucionando en cuanto a su definición de trabajo o limitándolo, haciéndose necesaria una redefinición jurídica de estas organizaciones, que de cualquier manera, se realiza a nivel de los Notarios Públicos.

O bien, porque decidieron tener una presencia y trabajo de bajo perfil, lo cual les hizo casi imperceptibles.

(*) Como en los últimos cinco años esto es un trabajo Notarial y sus documentos no son públicos, se requeriría un tipo de investigación muy sofisticado para obtener toda esta información de manera muy precisa que rebasaría en mucho los límites de este trabajo.

Como se mencionó anteriormente, muchas organizaciones comenzaron en una clara identificación y abanderamiento de los Cometidos Sociales como meras expresiones de caridad, con el tiempo, la experiencia acumulada, las crecientes demandas de la población, los vaivenes financieros a que están sujetas, la profesionalización de sus cuadros y un proceso de evolución natural en la reflexión y autocrítica de su trabajo ha llevado a algunas de estas organizaciones a hacerse una serie de preguntas que rayan en aspectos filosóficos y que finalmente reorientan el trabajo que desarrollan.

Sin renunciar a su identificación con los Cometidos Sociales, algunas de estas buscaron atender, no solamente las consecuencias de los problemas estructurales que viven los grandes sectores populares, sino las condiciones estructurales que los causan. Otras, por supuesto, decidieron deliberadamente quedarse en los niveles de intervención que estaban trabajando (asistencialistas). Situación por cierto, que no debe satanizarse, porque de cualquier forma ésta sigue siendo una manera de apoyar a los sectores desfavorecidos y debe reconocerse que en ciertos momentos, este tipo de trabajo será lo único que se pueda hacer.

No podemos asumir que esta nueva dinámica fuera un fenómeno generalizado, ya que no todas las organizaciones que articularon una propuesta o discurso en esta dirección tuvieron la capacidad interna para llevarlas a cabo, abriendo una brecha entre su teoría y su praxis.

Por otro lado, hubo organizaciones que en contra de su voluntad se vieron inmersas en este tipo de dinámicas al ser rebasadas por las demandas de los grupos locales, particularmente al ir de los aspectos

micro a los macro, sobretodo, demandando posturas ideológicas y políticas más claras de las organizaciones que les financian o asesoran.

A lo largo de la historia se pueden identificar algunas etapas que vivieron las enegés como parte de la evolución interna propia, que estuvo también relacionada con la dinámica nacional y mundial expresada a través de las estructuras sociales y económicas del contexto que se estaba viviendo en el país.

Hasta la década de los años cuarenta, se podía observar la presencia de 87 instituciones, de acuerdo al Directorio de Instituciones Filantrópicas (*). En donde más del 52% eran Instituciones de Asistencia Privada y arriba del 28% Asociaciones Civiles.

En la década de los años cincuenta, en medio de un gran proceso de industrialización experimentado en el país, que generó a la par un amplio sector de pobres, que tendían a multiplicarse continuamente,

(*) A pesar de que este Directorio es fruto de un loable esfuerzo, hay que reconocer que no pudo consignar en él todas las organizaciones existentes, por los problemas de seguimiento ya señalados. Sin embargo, para el tiempo de su publicación logró identificar 608 instituciones nacionales, mas 300 que llegaron de última hora, de las cuales no pudo ser procesada la información como las anteriores y 300 que siendo organizaciones extranjeras trabajan en el país sin ninguna representación 'formal' por lo que tampoco pudo rescatarse toda la información necesaria, hablando entonces, de unas 1208. Los Censos Económicos de 1989 registraron 1574 y el Estudio sobre Organizaciones Autónomas de Promoción Social y Desarrollo en México, había detectado a fines de 1986, 350 y 200 con actividades conexas. Para sortear de alguna manera los problemas señalados anteriormente sobre el seguimiento de la vida y obra de las enegés, utilizaré este Directorio como marco de referencia e instrumento de análisis, reconociendo de antemano, su respectiva limitación. Pero con la firme convicción de que es un primer elemento orientador para este análisis.

se desarrolló una etapa de servicio asistencial, incipientemente educativa y organizativa. En la que organizaciones religiosas desarrollaron un fuerte trabajo de apoyo mutuo y solidaridad. Ejemplo de estas intervenciones fueron las Cajas Populares, que se desarrollaron bajo el lema 'por un capital en manos del pueblo'.

Según la misma fuente, aparecieron 47 colegios en este período, más del 48% correspondía a Asociaciones Civiles y más del 25% a Instituciones de Asistencia Privada.

En los años sesenta, se dió una etapa reformista ante una creciente marginalidad y el susto provocado por la Revolución Cubana. "Lo que en América Latina fué la Alianza para el Progreso <ALPRO>, en México fué la creación de un sinnúmero de organizaciones de educación, promoción y servicio, auspiciadas por la Iglesia o por empresarios o por universitarios o, incipientemente, por agencias internacionales de desarrollo" (14). Ejemplo de esto es que en esta década nace la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, impulsada por empresarios preocupados por las cuestiones sociales del país. 60 organizaciones nuevas aparecieron en el escenario social, 61% como Asociaciones Civiles y 25% como Asistencia Privada.

La década de los setenta que podría verse como una época contestataria, concientizadora, a partir del movimiento del 68, la represión del 71, la aparición de una incipiente guerrilla en el país y bajo la influencia de una serie de sucesos internacionales críticos, como la muerte del Ché Guevara, los golpes de Estado en Sudamérica, la caída de Allende en Chile, la guerra de Vietnam. La

(14) Lópezllera Méndez. op. cit. p. 18

presencia en México y Centroamérica de la Teología de la Liberación, nacida en Brasil y Perú, etc. Promovió la creación de "muchas organizaciones que buscaban mayor libertad de acción y de pensamiento y se distancian de matrices que resultan restrictivas, sospechosas o claramente a favor de posiciones conservadoras, cooptadoras o represivas" (15). Es decir, estaban en contra de estructuras formales y rígidas "que monopolizaban la mediación política entre los intereses sociales y los poderes del Estado" (16). Otras organizaciones de servicio, nacen en forma más espontánea, principalmente en el sector estudiantil y universitario. 119 organizaciones se crearon, con Asociaciones Civiles que rebasaron el 66% y 21% las de Asistencia Privada.

"La década de los ochenta se caracteriza por la búsqueda de alternativas ante la etapa anterior de confrontación y desgaste ante las mayúsculas crisis principalmente económicas que azotaron al país. Los sectores populares ven reducida su capacidad de maniobra a una lucha por la más elemental sobrevivencia" (17). Los sectores más comprometidos con este proceso, son las clases medias quienes toman iniciativa de relevo. "Los movimientos feministas se consolidan, proliferan experiencias por estilos de vida con mayor calidad, crece la conciencia por la pluralidad étnica, por los derechos humanos en general y destacadamente, surgen las diversas corrientes ecologistas ante los desastres de San Juanico, de los pozos de Ixtoc, del terremoto y más recientemente, Laguna Verde, las selvas amenazadas,

(15) *Ibidem*.

(16) Aguilar Villanueva, Luis. Op. cit. p.235

(17) *Ibidem*.

la contaminación de la ciudad de México, etc."(18). En este período aparecen registradas 171 organizaciones, (el dato más alto de los registrados) 52% Asociaciones Civiles y 36% las Instituciones de Asistencia Privada.

Esta década fué nominada por la CEPAL como la década perdida para América Latina, especialmente por la situación económica que se había vivido gracias a las políticas neoliberales que comenzaron a tomar fuerza y que generaron niveles de pobreza cada vez mayor (en cantidad y en calidad), al mismo tiempo que en el país se hablaba de modernidad.

Las Naciones Unidas acuña el término de pobreza extrema(*) para diferenciarla de la pobreza 'normal' y enfatizar la situación crítica de las personas que viven en el límite de la tolerancia biológica, que se había ido profundizando en la región.

De acuerdo a los mismos datos recabados en el Directorio, se puede observar la tendencia histórica que ha seguido el establecimiento y creación de estas agrupaciones en el país, en lo que va del siglo (anexo 10).

Finalmente llegamos al umbral de los noventa en donde toda esta experiencia propia de las organizaciones y los continuos reclamos populares, comienzan a tomar una serie de matices importantes para la sociedad civil, en donde " las organizaciones civiles, humanitarias, de desarrollo, de transformación social, etc. conforman un inmenso

(18) Lópezllera Méndez, Luis. Op. cit. p.18

(*) Pobreza extrema: "personas que pertenecen a un hogar que, aún cuando su ingreso total se destinara a la alimentación, no permite satisfacer las necesidades nutricionales más elementales". La pobreza en general la define como "hogares cuyo ingreso total es insuficiente para satisfacer el conjunto de necesidades básicas".

laboratorio de forja de la sociedad civil y un apoyo para los procesos decisivos hacia etapas cualitativamente superiores"(19).El Directorio registra solamente una Asociación Civil para este período.

3.3 PAPEL DE LAS DENEGES EN MEXICO

Como mencioné anteriormente, una buena cantidad de deneges, renunciaron paulatina o abruptamente a la idea de convertirse en 'agencias de la caridad' y buscar, en vez de esto, un papel protagónico en los procesos de promoción del desarrollo de los grupos sociales con los que trabajan. Algunos seguramente influenciados por la reflexión y contribución que, para entender mejor el fenómeno de la pobreza, realizó Gunnar Myrdal; economista sueco que en la década de los setenta publicó una investigación denominada 'La Pobreza de las Naciones' en la que hizo popular el 'círculo vicioso de la pobreza' (*) de Ragnar Nurkse, al observar que a pesar del

(*) Círculo vicioso de la pobreza: "«el concepto significa, por supuesto», una constelación circular de fuerzas que tienden a actuar y reaccionar una sobre la otra en tal forma que mantienen al país pobre en un estado de pobreza. No es difícil imaginar ejemplos concretos de tales constelaciones circulares. Por ejemplo, un hombre pobre puede no tener suficiente para comer, al estar desnutrido, su salud puede ser débil, al ser físicamente débil, su capacidad de trabajo es baja, lo que significa que es pobre, lo que a su vez significa que no tendrá suficiente para comer, y así sucesivamente. Una situación de este tipo referida a un país en su conjunto, puede resumirse en el siguiente lugar común: 'un país es pobre porque es pobre'. Y añade:

Si se acepta el realismo de la hipótesis de la causación circular, pueden derivarse de ella algunas conclusiones generales que vale la pena exponer en este momento. En primer lugar, es inútil tratar de encontrar un factor predominante, un 'factor básico' como el 'factor económico'. Cuando se estudia el problema negro o cualquier otro problema social mediante esta hipótesis, resulta verdaderamente

(19) Idem. p. 19

trabajo desarrollado y el recurso asignado para abatir la pobreza en los países subdesarrollados, las condiciones prevalecientes y los niveles de pobreza no cedían, más bien aumentaban.

"De unos veinte años a la fecha, y ya desde antes, han ido proliferando asociaciones civiles que no nacen con preocupaciones de caridad pública sino de promoción, gestión, desarrollo a partir de problemas colectivos, tales como educación, salud, vivienda, empleo, información, derechos humanos, tecnología, etc. Estas asociaciones no necesariamente nacen porque exista un patrimonio que cuidar, sino que se abocan a gestionar recursos de toda índole que faciliten su tarea principal que es motivar y/o acompañar a sectores sociales en la reivindicación de derechos, en la generación de iniciativas, en la realización de proyectos propios, que tiendan a resolver necesidades apremiantes y sentidas" (20).

Debido a la constante polarización de las condiciones políticas, económicas y sociales prevalecientes en el país y el deficiente resultado de los diferentes esfuerzos sexenales por reducirla: con Echeverría, el establecimiento de Comisiones, con López Portillo las Empresas Públicas, con Miguel de la Madrid, los Planes y Programas; con Salinas de Gortari los Pactos y las Concertaciones, además del trabajo de COPLAMAR y Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL);

difícil percibir qué es precisamente lo que se quiere decir con el 'factor económico', en contraposición a los otros factores, y es aún menos comprensible cómo este factor puede ser 'básico' ya que todas las cosas son causa de todas las demás en forma entrelazada y circular... En la medida en que el principio acumulativo es cierto, ofrece aspectos finales de una magnitud mucho mayor que los esfuerzos que se hagan para obtener las reformas y los costos en que pudiera incurrirse", citado por Edmundo Flores, op. cit., p. 87-88 (anexo 12).

(20) Lópezllera Méndez, Luis. Op. cit., p. 10

estas organizaciones civiles han comenzado a jugar dialécticamente un doble papel: por un lado, han desarrollado una serie de iniciativas técnicas, proyectos de desarrollo, provisión de bienes y servicios y financiamiento de acuerdo a sus propios propósitos institucionales. Trabajando por la transformación del mundo hacia algo realmente humano, o quizás solamente a algo más humanizado. Y que, de acuerdo con el Directorio de Instituciones Filantrópicas, se identifican en áreas como:

-BIENESTAR (235) a través de Casa Hogar, Internados, Albergues, Guarderías, Apoyo Económico, en Especie, Cuidado de Enfermos y Recreación.

-EDUCACION (169) Formal y No formal, Becas y Capacitación.

-SALUD (163) en sus niveles de Prevención, Atención y Rehabilitación.

-DESARROLLO (114) con Asistencia Técnica, Programas Comunitarios, Integración de la Mujer, Cooperativas, Cajas de Ahorro, Bolsa de Trabajo, Alimentación, Vivienda, y Grupos Indígenas.

-CIENCIA Y TECNOLOGIA (71) a través de Generación de Tecnología, Ciencias Básicas, Biológicas, Sociales y Asesorías Técnicas.

-ARTE Y CULTURA (33) a través de Promoción y Difusión, Programas y Proyectos, Talleres, Cursos, Museos, Arte Sacro y Apoyos.

-ECOLOGIA (29) en acciones de Control, Protección, Conservación, Mantenimiento, Manejo de Recursos y Desechos y Capacitación. y

-DERECHOS HUMANOS (13) con actividades de Promoción, Asesoría Legal e Investigación.

Haciendo un total de 827 (219 más de las registradas), porque algunas de ellas desarrollan más de una línea de acción (anexo 13).

Por otro lado, han logrado constituirse como instancias con poder de convocatoria que una vez que cristalizan y aglutinan distintas fuerzas sociales se vuelven portavoz de la sociedad civil "porque en ellas encuentra espacios de representación política, posibilidades de defender su libertad y apoyos jurídicos para procurarse una honorable administración de justicia, amén de los esfuerzos desarrollados en otros sentidos para recuperar la dignidad social de la vida" (21); buscando contar así, con más y nuevos canales para entenderse entre ellos y el Estado 'invadiendo' el espacio tradicional de las instituciones políticas, especialmente de aquellos que por desgaste natural y falta de renovación perdieron de vista su misión histórica. Trascendiendo los canales formales que existían para tal fin pero que también monopolizaban la mediación política entre ambos, recobrando espacios legítimos de participación que se habían perdido. "Porque las instituciones gubernamentales, los partidos políticos y las organizaciones sindicales, empresariales y profesionales ligadas a las tareas de gobierno perdieron credibilidad por no atender los intereses de sus representantes, agremiados y/o militantes y reconstruir el proyecto de nación desde el punto de vista económico sin ninguna consideración social y política" (22). En este sentido, es razonable pensar que "La sociedad civil en su heterogeneidad emerge como protagonista peculiar, inventando formas de actuar que no casan necesariamente con los usuales, producto de poderes o contrapoderes determinados por dominaciones políticas o económicas" (23).

(21) Ortega, Gregorio. "ONG o Pacto Social". Uno más Uno. Abril 28, 1994. p. 6

(22) *Ibidem*.

(23) Lópezllera Méndez, Luis. Op. cit. p. 12

3.4 APORTES

Las organizaciones creadas particularmente en las últimas dos décadas, han tenido mayor éxito y arraigo en la medida en que han intentado dignificar a los 'beneficiarios' de sus programas, haciéndolos partícipes de los procesos (sujetos), más que meros receptores (objetos), propiciando así que "la gente asuma el rol principal para resolver problemas básicos de su vida. Es capaz de organizarse, de informarse, de manifestarse, de negociar con otras instancias y autoridades, de allegarse de recursos propios y externos, de ser sujeto y no sólo objeto de la acción de otros. Urge reconocer actores, respetarlos y suscitar oportunidades"(24). Y de atender necesidades legítimas, de las que los distintos sectores reclaman su atención.

Sin embargo, debido a una cultura de sumisión y dependencia, en la que nos hemos visto envueltos como pueblo durante siglos, la consolidación de este proceso presupone desarrollar una modificación conductual y cognocitiva de la población para que ésta sea capaz de introyectar una serie de premisas que son fundamentales para que este proceso de 'sujetización' pueda desencadenarse adecuadamente. "La sociedad civil mexicana requiere fomentar en su compleja trama de valores, tales como conciencia, y compromiso social, coraje y valentía por la justicia y los derechos humanos, generosidad e imaginación, iniciativa y sentido de riesgo emprendedor, persistencia y tenacidad, eficiencia y sobre todo, avanzar con resultados y no con

(24) Idem. p. 9

discursos. La sociedad civil requiere dar a conocer la multiplicidad de experiencias anónimas o de bajo perfil que se efectúan a favor de colectividades, sectores sociales específicos, luchas ancestrales y reivindicaciones ante los poderes establecidos. Es preciso que las lecciones adquiridas se transmitan, se aprendan de cómo hacer y se multipliquen, gracias a las comunicaciones ágiles de hoy, las instancias y realizaciones efectivas a favor de una mejor sociedad para los años 90" (25).

Los aportes directos más significativos que han tenido estas organizaciones en la dinámica social, más allá de sus programas y líneas de acción se pueden observar de la siguiente manera:

1.- PROCESOS PARTICIPATIVOS. Propiciar espacios de participación, mediante los cuales las personas 'beneficiadas' de los proyectos, llegan a tener un papel protagónico, desde la investigación y diagnóstico, el proceso administrativo, hasta la ejecución y autogestión. Siendo esta última una de las categorías más utilizadas para hablar del esfuerzo propio de los grupos sociales y de la Organización Popular.

2.- USO DE TECNOLOGÍA APROPIADA. Búsqueda de tecnologías que, aunque no son de 'punta' pueden satisfacer adecuadamente las necesidades de los grupos sociales. Estas tecnologías se denominan como intermedias y buscan abatir costos en la operación de los programas sin sacrificar los resultados de los mismos. Además, promueven el uso de fuentes de energía alternativas y que sean ecológicamente aceptables.

(25) Ibidem.

3. - BAJOS COSTOS DE OPERACION. Mediante la gestión ante las instancias gubernamentales correspondientes, aportaciones económicas de los beneficiarios, aporte de mano de obra (cuando lo requiere el programa), uso de materiales naturales de la región, y tecnología intermedia, se busca realizar programas de bajo costo.

4.- SISTEMATIZACION Y SOCIALIZACION DE LA EXPERIENCIA. La importancia metodológica que se le ha otorgado a la 'memoria social' de las experiencias desarrolladas, han llevado por una serie de veredas a documentarlas y buscar, posteriormente, espacios para compartirlas en círculos cada vez más amplios.

5.- MOVER A LA OPINION PUBLICA. La presencia cada vez más clara de estas organizaciones, la coherencia ganada en sus propuestas, el acceso a los medios de comunicación, permiten mantener informada a la sociedad con mayor facilidad, sobre los problemas y las necesidades. "En la esfera de la sociedad civil también se ubica normalmente el fenómeno de la opinión pública, entendida como la expresión pública de consenso y disenso con respecto a las instituciones, transmitida mediante la prensa, la radio, la televisión, etc. Por lo demás, opinión pública y movimientos sociales caminan de la mano y se condicionan mutuamente" (26).

6.- REDES DE TRABAJO. Los contactos entre ellos, muchas veces de manera accidental al inicio y después, un proceso de reconocimiento mutuo pero de una manera más orientada, conciente y sistemática, permite establecer redes de cooperación, intercambio e interacción en cuanto a capacitación, información, recursos financieros y no

(26) Bobbio, Norberto. Op. cit. p. 45

financieros, asesorías técnicas, etc. Sin tener que llegar a desarrollar estructuras complejas de relación; pero si nuevas estrategias, nuevas lógicas y nuevos sentidos de participación.

7. **CONCIENTIZACION.** El uso de metodologías apropiadas de trabajo, aunado a los procesos participativos y de educación, permiten alcanzar paulatinamente, niveles de conciencia apropiadas. O al menos una visión diferente del mundo y de la calidad de vida a la que se puede aspirar. Aspectos que en el corto plazo atiendan las necesidades inmediatas y a largo, reclama un cambio estructural.

8.- **DESARROLLO EN PEQUEÑA ESCALA.** Limitan su radio de acción a fin de ser más eficaces y eficientes en la atención de sus programas, eliminando la idea de ser especialistas en todo. Estos esfuerzos se concentran en niveles comunitarios o problemas muy específicos.

9.- **EDUCACION CONTINUA.** Mediante la utilización de la Educación Popular sugerida por Paulo Freire, (que metodológicamente aborda el problema desde la acción, reflexión, acción) en sus diferentes variantes, busca hacer un rescate del saber popular y devolverlo a los grupos sociales con mayor grado de coherencia y reflexión. Además incluyen acciones de alfabetización, capacitación técnica y profesional y de líderes locales y facilitadores.

10.- **INSTRUMENTACION DE POLITICAS INTERNACIONALES.** Debido a su tamaño y propósitos, son organizaciones que tienen la capacidad de instrumentar con mayor rapidez, que las instancias gubernamentales, políticas internacionales o acuerdos. Ejemplo de esto: La Declaración de los Derechos del Niño, Año Internacional de la Mujer; Declaración de Alma Ata en Atención Primaria de la Salud, Resoluciones de Eco, Día Mundial del Medio Ambiente, etc.

11.- **DESARROLLO A ESCALA HUMANA.** Ante la crítica de utilizar los criterios tradicionales de los gobiernos al intentar medir el desarrollo alcanzado, mayormente económico, han buscado la manera de incluir una serie de aspectos que tienen que ver con la dimensión humana del desarrollo, aspectos como: indicadores básicos (esperanza de vida, alfabetización de adultos, distribución del ingreso familiar, etc); nutrición, salud, educación, situación de la mujer, ritmo de progreso, etc.

12.- **METODOLOGIAS AD-HOC.** El acercamiento a los grupos sociales y el trato con sus problemas y necesidades con frecuencia se dió sin mucha experiencia ni tacto, lo que ocasionó que a través de continuas tensiones fueran desarrollando metodologías y técnicas de acercamiento y trabajo alternativas, que con el tiempo fueron probando su eficacia.

 Pero también hay aportes indirectos que estas organizaciones proveen:

13.- **GRUPOS DE PRESION.** Para bien y para mal, muchas de estas organizaciones se han ganado el respeto y la confianza de grandes sectores de la sociedad, lo que les permite volverse, con mucha facilidad, en grupos de presión ante el gobierno.

14.- **FOROS O INSTANCIAS DE DEMANDAS.** Capacidad para sintetizar demandas y traducirlas en programas de trabajo propio o canalizarlas hacia las instancias gubernamentales correspondientes para su atención.

15.- **IDENTIDAD COLECTIVA.** La capacidad de aglutinamiento que han tenido en torno a las necesidades sociales no atendidas, permite compartir espacios comunes y crear ciertos símbolos de identidad,

sobre los cuales comienzan a darse un nuevo reacondo de las fuerzas sociales.

3.5 PARTICIPACION Y PODER (POLITICAS PUBLICAS)

En la sociedad mexicana contemporánea son "numerosas las organizaciones sociales con ideas e iniciativas propias para plantear y atender sus problemas colectivos. También son diversas y hasta discrepantes las visiones que ciudadanos individuales, organismos civiles y asociaciones políticas tienen sobre la historia y el llamado proyecto nacional, sobre las funciones, ámbitos y responsabilidades del Estado, sobre las formas de intervención económica, las prioridades y los programas de la acción gubernamental. Partidos políticos, organizaciones empresariales y laborales, opinión pública, movimientos sociales han tendido en los últimos años una red amplia y flexible de conductos para llevar sus demandas al Estado, hacer valer intereses, dirigir conflictos, suspender amenazas, definir las políticas sin pasar por los conductos establecidos de Confederaciones, Cámaras, Colegios, Ligas, Uniones, Partido ... que monopolizaban la mediación política entre los intereses sociales y los poderes del Estado" (27).

Estas organizaciones han venido a constituirse como "exploraciones políticas y administrativas de la sociedad, más libres y eficaces, para representar, generalizar y conciliar intereses, para inhibir la

(27) Aguilar Villanueva, Luis. Op.cit. p. 235

confrontación y construir el consenso, para hacer avanzar las demandas y para atender las necesidades. La simplicidad político-administrativa del sistema, su compactez y unilateralidad, parece haberse agotado" (28).

Este fenómeno creciente rebasó, de hecho al Estado, desde la misma base de la sociedad, cuando el terremoto de 1985, se constituyó en un detonador social, al pasar de ser un fenómeno natural a un fenómeno social, que sacó a flote la capacidad organizativa de ella. Fué una oportunidad para que las qneqés existentes se explayaran cuan amplias eran, y para otras fué el momento propicio de nacer. Basta observar en el anexo 10 sobre la presencia de las qneqés en México y el vértice que, curiosamente, se forma en el año de 1985.

"El terremoto de septiembre de 1985 provocó el protagonismo evidente de la sociedad civil y de los sectores populares más afectados. A la par con la espontaneidad en la emergencia, se manifestó la madurez y responsabilidad de cientos de organizaciones no gubernamentales que aportaron su capacidad gestora y de utilidad pública no sólo para aliviar los efectos del desastre sino para, muchas de ellas, acompañar energicos procesos de movilización y organización vecinal con perspectivas más permanentes" (29).

Durante este tiempo se pudo observar que "Inmediatamente después del sismo se iniciaron acciones tanto de los habitantes de la ciudad como de las autoridades, las prioridades establecidas fueron el salvamento y el rescate de las víctimas, así como el reestablecimiento de los servicios públicos y la vialidad" (30).

(28) Idem. p.236

(29) Lópezllera Méndez, Luis. Op. cit. p.16

(30) Layón Tovar, Leticia. Op.cit. p. 111

Al mismo tiempo que reflejaban la iniciativa y la espontaneidad "La participación espontánea de la sociedad contribuyó a la formación de grupos de rescate de más de un millón de voluntarios que trabajaron incansablemente" (31).

Ante esta situación grupos informales, sobre todo de damnificados trataron de llenar los espacios que el gobierno no estaba llenando "los informales han desarrollado sus propios derechos e instituciones para ir supliendo al Derecho oficial allí donde éste no funcionaba" (32).

Esta experiencia que salió del control del Gobierno Federal, lo obligó a llenar apresuradamente, espacios que había dejado de lado, sin atender, buscando la participación de la sociedad civil. "A partir de los terremotos ocurridos en 1985, el Gobierno Federal vio la urgente necesidad de crear y reglamentar un Sistema Nacional de Protección Civil, con objeto de impulsar y precisar responsabilidades por parte de la Administración Pública para proteger a la población en casos de desastre. Esta medida ha provocado que cada Estado analice, organice y atienda las calamidades que las atacan mediante un frente común entre autoridades y población...es necesario que la población apoye al Estado a través de su propia organización" (33).

A la par de esta situación "Se propuso la creación de un organismo de resguardo y protección civil, impulsado por el gobierno, encargado de normar y coordinar esfuerzos y tareas con organizaciones afines, con capacidad de convocar y estimular la participación

(31) Idem, p.112

(32) De Soto, Hernando. "El otro sendero". Instituto Libertad y Democracia. Ed printer. Colombia. 1987. p 14

(33) Layón Tovar, Leticia. Op. cit. p. 39

ciudadana" (34). De lo que resultó la creación la Dirección General de Protección Civil, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el Centro Nacional de Prevención de Desastres y la actualización del Plan Nacional DN III; se establece el Sistema de Protección Civil (*). En 1985 se estableció la Comisión Nacional de Reconstrucción; en 1986 se revisaron los reglamentos interiores de la Secretaría de la Defensa Nacional, de Marina, de Desarrollo Urbano y Ecología y del Departamento del Distrito Federal.

En 1987 se estableció el Sistema de Protección y Reestablecimiento del Distrito Federal. y en 1989, se estableció la semana de Protección civil.

La participación de la sociedad civil fué más allá del rescate y salvamento, se desarrollaron acciones para la provisión de insumos básicos a los damnificados "para el suministro de alimentos, ropa y enseres en los albergues, campamentos e instituciones médicas, se contó con la colaboración de todos los sectores de la población y de países extranjeros por medio de donaciones, las cuales se distribuyeron por conductos oficiales. Se distribuyeron 203 toneladas de alimentos y 145 toneladas de ropa y enseres de donación extranjera y 80 toneladas de ropa y enseres de donación nacional" (35).

Para tal efecto se integró el Comité de Coordinación de Auxilio Internacional, coordinado por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

(34) Idem. p. 126

(*) que se refiere a la preservación de la integridad física de la población ante la presencia de fenómenos que pongan en peligro las vidas, las propiedades y el entorno de los ciudadanos.

(35) Idem. p. 114

Se propuso la creación de un organismo de resguardo y protección civil, impulsado por el gobierno, encargado de "normar y coordinar esfuerzos y tareas con organizaciones afines, con capacidad de convocar y estimular la participación ciudadana" (36).

Además se desarrollaron otras acciones, que si bien surgieron a consecuencia del terremoto, sus luchas fueron más allá, pues el fenómeno natural coadyuvó a poner en evidencia una serie de situaciones de por sí anómalas, "después del terremoto de 1985 en la Ciudad de México surgieron distintas organizaciones, tanto de damnificados que reclamaban el restablecimiento de viviendas, como de trabajadores (el caso de las costureras) que reclamaban modernización y mejoras laborales" (37).

Frente a esta actitud colectiva, para muchos observadores y comentaristas, el gobierno "había sido rebasado y había demostrado una gran ineficacia. También fue muy criticada la falta de previsión gubernamental, pues no existían planes para enfrentar una contingencia como los sismos sufridos" (38).

Las propuestas de desarrollo y promoción que estas organizaciones presentan, si bien pueden resultar ideológicamente atractivas o aún técnicamente viables, es obvio que trastornan la quietud del status quo y les hace ser mal vistas por las estructuras de poder, entrando en ciertos momentos en conflictos abiertos con dichas estructuras.

(36) Idem. p. 126

(37) Ramírez Casasola, Roberto. "La Administración Pública en casos de desastre. El caso del huracán Gilberto de 1988". México. FCPS. UNAM. 1990 p. 80

(38) Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. "Las razones y las obras". F.C.E. México. Tercer año. p.531

"En su práctica <de las penegés> los conflictos con intereses políticos y económicos se presentan frecuentemente, pues es sabido que gestionar derechos y soluciones a partir de mayorías necesitadas, encuentra constantemente -en especial en estos tiempos de crisis- serios obstáculos que la gente desearía remover"(39).

En 1989, el gobierno federal tomó la iniciativa para 'organizar' al sector social a través del mismo sector, siendo encabezado este esfuerzo por el señor Barros Valero (presidente del patronato de la Cruz Roja Mexicana), la Fundación Murrieta y la Fundación Miguel Alemán. Sin embargo, la respuesta y la alineación dada en este sentido, fué muy débil, seguramente por una reacción del sector social ante el temor de verse cooptado por las iniciativas gubernamentales al intentar tomar ventajas políticas de esta situación. La Junta de Asistencia Privada también jugó un papel importante en el proceso de aglutinamiento de ese sector; no sólo en cuanto a establecer ciertas líneas generales de acción, sino el tramitar las franquicias ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para recoger donativos deducibles de impuesto.

Esta es una nueva situación en la que el Estado y la sociedad civil tienen que aprender y madurar su interacción bajo normas de respeto. Porque "la emergencia de una nueva manera de entender y hacer la política ha alterado fundamentalmente dos dimensiones de las relaciones tradicionales entre sociedad y Estado. Se ha modificado la dimensión de lo público y lo privado y ha cambiado la dimensión de la independencia/dependencia de la sociedad respecto del Estado tanto en

(39) Lópezllera Méndez, Luis. Op. cit. p. 10

el tratamiento de sus asuntos particulares como en el de los asuntos políticos generales"(40).

Es decir, que "frente a las formas burocráticas, proteccionistas y corporativo-partidarias con las que se llevó a cabo la intervención estatal en la sociedad, se ha reclamado y contrapropuesto un nuevo estilo de gobierno, orientado hacia la participación, la consulta, la descentralización, la cooperación y la corresponsabilidad, con algunas propuestas avanzadas de autogestoría de las demandas y también de autogestión de los programas" (41).

Esto ha ocasionado que ahora "hay ya una sociedad tan o más informada que el gobierno sobre sus problemas particulares y sobre los problemas de alcance general, capaz de disentir sobre el temario, las prioridades, los instrumentos y los cálculos gubernamentales de conducción del país. Hay también una sociedad que no define (y se resiste a hacerlo) todos sus problemas como problemas públicos ni desea la intervención gubernamental en todos los campos de su vida"(42).

A pesar de la debilidad económica en que se encuentran muchos de estos grupos, hay una fuerte resistencia a establecer relaciones de sumisión ante el gobierno. "Muchos de los grupos sociales necesitados (y demandantes) de la intervención estatal, que por ello podrían tal vez ser considerados proclives a la sumisión, no están dispuestos a aceptar pasivamente cualquier condición y a pagar cualquier precio a cambio de programas gubernamentales de apoyo" (43).

(40) Aguilar Villanueva, Luis. Op. cit. p. 236

(41) Ibíd.

(42) Idem p. 237

(43) Ibíd.

En este sentido, el gobierno también tiene que aprender a establecer relaciones adecuadas con estas organizaciones, especialmente buscar el consenso y la concertación. "Las autoridades y estructuras de poder, por su parte, requieren de transformaciones sustanciales que den cabida a la participación autónoma de la gente no sólo para sonoras grandes decisiones, sino muy en especial, en el trabajo social, económico y cívico de la vida cotidiana. A la tendencia viciosa de cooptar iniciativas para obtener ventajas políticas, se impone la necesidad del respeto y del fomento imparcial"(44).

La incorporación de estas organizaciones a estructuras oficiales o formales, puede ser una aventura no calculada que desarrolle una serie de reacciones en cadena, ya que no se sabe a ciencia cierta si es el momento apropiado para hacerlo; en todo caso, habría que esperar a que se dieran las condiciones apropiadas para ello. O ir propiciando espacios jurídicos y administrativos que induzcan este proceso. Sin embargo, es un proceso que, por salud propia, no puede ser coaccionado, aunque sí orientado. "Considero muy afortunada la idea de hacer opcional la participación de estas nuevas asociaciones en el contexto de la ley, dejando que sea el beneficio real que tal estructura vaya proporcionando, lo que motive a una mayoría a inscribirse. Dar la oportunidad a madurar hacia una estructura hecha a la medida de un fenómeno nuevo. Hacer compulsiva la inscripción provocaría más bien rechazo y la suspicacia de un deseado control político sobre dicha mayoría. En realidad estas asociaciones que se

(44) Lópezllera Méndez, Luis. Op. cit. p. 9

mueven por lo general en un nivel de precariedad no obstante de presentar mejores niveles de honradez, eficiencia, resultados, lo que están necesitando es fomento, auspicio, aliento. No se trata ni del sector público, ni del sector privado, sino de un tercer sector, el social, esta vez no creado desde estructuras de poder sino emergente a raíz de múltiples crisis" (45).

En este contexto tampoco es posible asumir que habrá una expresión "única" en el proceso de agrupamiento de estas organizaciones; más bien, la lógica llevaría a pensar que habrá un mosaico multiforme de estas expresiones.

"Es de pensar que lo que está haciendo falta es que este fenómeno asociativo por la creación de nuevas realidades sociales, se apersona más libremente y también más organizadamente en la vida pública del país. Diversos procesos asociativos de segundo o tercer grado se están efectuando ya. La culminación de una Cámara, Federación o Asociación de asociaciones no tardará en hacerse una realidad, o tal vez, como expresión de un pluralismo cada vez más rico, habría que prepararse para no una sino diversas formas" (46).

Es evidente entonces, que "la crisis provoca el surgimiento de nuevos protagonismos en forma plural y resistentes a alineamientos simplistas. Las visiones jerárquicas o piramidales -en su descomposición e ineficiencia- irán dejando el lugar a procesos más diversificados, horizontales, participativos, respetuosos de las diferencias y sus resultados benéficos" (47).

(45) Idem. p. 10

(46) Ibidem.

(47) Idem. p. 13

Son pues, las crisis las que en los momentos límite, provocan el surgimiento de nuevas fuerzas con nuevos aportes y soluciones más apropiadas. "Un prometedor número de ong's son expresión de una sociedad civil que en forma plural toma conciencia y actúa ante las estructuras dominantes, cuyos modelos macro de solución a los problemas básicos ya no convencen y llegan incluso a ser contraproducentes. Dichos modelos han subrayado el rol del Estado como protagonista primordial" (48).

Esta presencia intermedia entre las estructuras oficiales que promueven lo macro y las demandas sociales que promueven lo micro, las pone en una tensión difícil de resolver "la contradicción micro-macro está presente en cada ong, toda vez que las ong's suelen ser consideradas como intermediarias. En ocasiones prevalecen como distribuidoras de recursos externos, recursos provenientes de instancias nacionales o internacionales y cuyo propósito es cubrir un máximo de 'target groups' <sic>. En otros casos, son agentes más preocupados por la movilización de los recursos propios de las pequeñas organizaciones de base y de comunidades concretas emergentes, reivindicantes de derechos fundamentales. Tenemos así, de un lado, ong's 'funcionalizadoras' desde lo macro y 'movilizadoras' desde lo micro. En medio una variedad de ong's en un esforzado y hasta penoso intento de articular de lo micro con lo macro, en un difícil y casi imposible equilibrio.

Tratando de alcanzar un punto donde las 'ofertas' de estructuras dominantes logren coincidir con las 'demandas' de una multitud de

(48) Idem p. 22

reivindicaciones puntuales que pugnan hacia arriba" (49).

Son pues las oenegés, en su conjunto un fenómeno ambiguo y contradictorio. Porque ya no buscan ni promueven una perspectiva 'funcionalista' de corregir las fallas del sistema, de reintegrar a los pobres, rezagados o marginados a la maquinaria socio-económica tal como está. Vienen proponiendo implícita o explícitamente, una revolución social, pero ya no en el sentido bélico, sino en los cambios estructurales a partir de la mayor participación de la sociedad en la solución a los problemas y necesidades nacionales. La no violencia actúa, quizás con este fenómeno histórico estamos experimentando la transición de la democracia a la socio-cracia, del pueblo a la sociedad, de la masa a la organización.

3.6 PELIGROS Y PROYECCION

Aún cuando la presencia de las oenegés en México se ha visto con cierta simpatía, particularmente por el sector social, por las reivindicaciones que hacen a favor de la sociedad en general y por los aportes que han dado. No están exentas de enfrentar una serie de situaciones que, si no se manejan adecuadamente, se pueden convertir en peligros. Tornándose así, en un lastre social, en vez de portavoces legítimos de las demandas y facilitadores en los procesos de satisfacción de las demandas sociales.

1.- Las oenegés no están exentas de jugar papeles ideológicos, o mejor dicho, ideologizantes; de hecho, como mencioné anteriormente, hay un amplio abanico de posturas ideológicas que constituyen la

(49) *Ibidem*.

visión o el paradigma sobre el cual trabajan. El éxito de su arraigo, está asociado directamente a la identificación ideológica que tengan con los grupos con que trabaja. En este sentido, el peligro que se corre es el de quedarse en un plano meramente ideológico tratando de dar soluciones ideológicas a los problemas que enfrentan, por resultar inviables las propuestas que desarrollan, por cuestiones técnicas, económicas, políticas o hasta culturales; siendo más bien, modas o consignas.

Creando relaciones en torno a mitos que a veces se constituyen banderas de moda y estados de frustración de los beneficiarios, al no ser realizados, prometiendo demasiado y cumpliendo poco.

2.- Otro aspecto que resulta crítico se basa en el hecho de que muchas de estas organizaciones manejan sus fondos de manera independiente del gobierno, lo que les hace organizaciones no siempre 'dóctiles' en sus relaciones. Más bien, algunas se visten de 'arrogancia mesiánica', lo que les lleva a entrar en 'competencia' con el gobierno o aún entre ellas mismas. En especial si esta situación implica fondos adicionales, imagen o prestigio, olvidando su misión histórica. Usando así, a los pobres o a los sectores con los que trabaja, para sus propias conveniencias.

3.- Ante la falta de experiencia o manejos no adecuados, estas organizaciones pueden ser 'cooptadas' por el gobierno. A veces en busca de protagonismos, ante la expectativa de manejar recursos externos, asumiendo actitudes de 'sumisión'.

4.- Que los coopten partidos políticos y que en vez de mantener su 'casta social' se vean politizados, convirtiéndose así en instrumentos de la 'clase política'. Modificando sustancialmente su

esencia y el trabajo que desarrollan. En este caso, habría que insistir en que los partidos políticos, regresen a su misión original "ellos (los partidos) cumplen la función de seleccionar, agregar y transmitir las demandas de la sociedad civil que se volverán objeto de decisión política" (50).

5.- Que se constituyan en 'lavanderías económicas': es decir, para el lavado de dinero, evasión de impuestos o que simplemente se haga un mal manejo de los fondos con que cuenta por su novatez, inexperiencia o mala fé. Especialmente crítico si canalizan donativos vía deducibilidad de impuestos. En este sentido, la sociedad en su conjunto juega un papel muy importante "la sociedad contribuye a la recaudación de recursos y a la selección de objetivos. La sociedad también controla la utilización de los recursos y la puesta en práctica de los objetivos de acuerdo a las leyes vigentes y las pautas culturales dominantes" (51).

6.- Que el trabajo que realizan se constituya en una duplicación de funciones con respecto al trabajo del Estado, desplazando el cumplimiento responsable de los Cometidos Sociales que tiene, en vez de que desarrollen una participación concurrente. O aún que financien al gobierno en programas sociales, en vez de llegar ahí de manera concurrente.

7.- Que ante la avidez de manejar mayores recursos externos caigan en prácticas desleales como ofrecer o promocionar 'proyectos' ante posibles patrocinadores y que no haya correspondencia con lo que

(50) Bobbio, N. op. cit. p 43

(51) O' Gorman, Frances. "Promoción Humana (Dignificación)". Visión Mundial Internacional. San José, Costa Rica. 1990.

hacen, o trabajen a favor del dinero, en vez de la gente asumiendo políticas e intereses que no siempre benefician a los beneficiarios.

8.- Que las genegés enfocadas a ciertos aspectos específicos pierdan la perspectiva y objetividad de su misión, en aras de consignas mal entendidas; por ejemplo: las que están enfocadas a la defensa de los Derechos Humanos, no entiendan ni asuman correctamente su papel, y terminen volviéndose armas de doble filo protegiendo y defendiendo a delinquentes del fuero común (narcotraficantes, asesinos, ladrones, etc.) obstaculizando con esto que haya una impartición correcta de la justicia y los procesos penales, en vez de vigilar que estos se den en un nivel de respeto y dignidad elementales. Las enfocadas a la defensa ecológica, paren el trabajo industrial o de servicios, simplemente por razones 'ecológicas' sin que haya alternativas de solución. v.gr. detener la construcción del tren elevado. Las que están enfocadas a la defensa de los grupos indígenas lleven el indigenismo a su máxima expresión, que elimine cualquier obstáculo o cosa que 'atente' contra ellos, creando estados de excepción o 'intocabilidad' por razones 'étnicas'.

9.- Asumir una actitud 'purista' o 'neutral' del trabajo para evitar cualquier tipo de 'compromiso' ideológico. O preferir quedarse en ser una mera agencia que administra de manera paternalista los recursos. Es decir, que ve a los grupos sociales con los que trabaja sin capacidad de autogestión. Pensando por ellos y decidiendo por los 'pobrecitos'. O identificándose 'tanto' con los hambrientos y sedientos' que pierdan de vista lo estratégico y fundamental por lo operativo y urgente.

10.- Debido a que estas organizaciones surgen de necesidades específicas, y con distintas posturas ideológicas, políticas, culturales, económicas y administrativas; su expansión puede llegar a constituir un proceso atomizador de las fuerzas vivas de la sociedad civil, en donde no existan consensos básicos sobre las expectativas a mediano y largo plazo y se constituyan en una acumulación de proyectos interrumpidos y actividades aisladas.

11.- Que no permita pasar de lo micro a lo macro y que finalmente, no permita avanzar en la definición y construcción de un proyecto nacional de desarrollo, que fomente la crítica sin propuesta y que aliente procesos de 'transnacionalización' irracional, es decir, que por razón de la 'globalización' mundial se pierda el respeto a la soberanía nacional. "Las organizaciones de Promoción Social obedecen a tantos orígenes, intereses y orientaciones, que conforman un fenómeno de gran heterogeneidad, expresión de un complejo pluralismo de la Sociedad Civil y que va del extremo de los localismos diferenciados, hasta el de los internacionalismos más novedosos" (52).

12.- Ser selectivos y condicionar su 'apoyo' y financiamiento solamente a proyectos que cumplan con ciertos criterios 'exigidos' por las agencias, particularmente si estas son extranjeras.

13.- Que los 'expertos' foráneos sean quienes deciden, en vez de que sean los mismos 'beneficiarios', predeterminando la interpretación de las necesidades y su 'solución'.

14.- Establecer relaciones unilaterales y todo lo que ello implica: los ricos ayudan a los pobres, hay que 'educar' a los pobres; los

(52) Lópezllera Méndez, Luis. Op. cit. p. 34

pobres no saben decidir, etc. Basándose en el principio de la regla de oro: 'el que tiene el oro pone la regla'.

15.-Crear burocracias del desarrollo, que se vuelvan un fin en sí mismas.

Ante este proceso, la forma más lógica para integrar estas iniciativas en la construcción de un proyecto nacional tendrá que ser a través de su incorporación en procesos de planeación democrática. Porque la vía para dar un cauce sistemático y relativamente armónico a esa participación social en el conjunto de la actividad económica es la planeación, aunque esto sería un proceso sin fin, cíclico, en el que las distintas voluntades organizadas que dan cuerpo a la sociedad civil encuentran una nueva forma de solución de conflictos, de confrontación y de concentración en políticas, que tienden a sintetizarse en el Estado en sus diferentes niveles.

Si de alguna manera se pudiera graficar el desarrollo, utilizaría una coordenada cartesiana con las variables tiempo y dinero para mostrar ahí lo que pudieran ser distintas expresiones del desarrollo. En un extremo, una clara tendencia a gastar grandes cantidades de dinero en relativamente poco tiempo; enfocada básicamente a crear condiciones de vida mediante la modernización (*), es decir, contar

(*) Gino Germani, en su texto "Sociología de la Modernización" ofrece la siguiente caracterización del fenómeno:

-es un proceso de expansión económica que tiene al fenómeno de la industrialización como eje.

-esta industrialización genera una alta concentración demográfica en zonas urbanas (urbanización).

-La urbanización crea áreas 'modernizadas' (por su infraestructura) y éstas se vuelven en áreas centrales para diversos procesos poblacionales.

-la industrialización, la urbanización y la centralización impacta y modifica las aspiraciones y los patrones de consumo de la población.
p. 13.

con la infraestructura adecuada para que la población pueda disfrutar de los beneficios del desarrollo.

En el otro extremo, una tendencia a gastar relativamente menos recursos económicos pero que requiere de un proceso largo. En la jerga del tercer sector se conoce como Promoción Humana (**). A diferencia del anterior, en vez de crear condiciones de vida para la población, intenta desarrollar y estimular en la población estilos de vida nuevos, diferentes, que permita tener una visión renovada de las personas, dignificación y conciencia que eleven la calidad de vida. Proceso que va desde la asistencia hasta la transformación social. (anexo 14).

En todo caso, ambos son elementos necesarios para el desarrollo y entre ellos podrían encontrarse una serie de tonalidades.

(**)Promoción Humana: proceso de intervención social que va desde la asistencia, enseñanza, participación y llega a la transformación de la realidad. Se da cuando se organizan los seres humanos para desarrollar acciones "que promueven al pobre, tales como brindar ayuda, distribuir recursos, ministrar enseñanza, proveer recursos básicos, impulsar la autoayuda, estimular la autopromoción y lograr la participación en la sociedad". La asistencia, la enseñanza, la participación y la transformación son actividades interrumpidas que difícilmente alcanzan en sí y por sí mismas, el ideal de la Promoción Humana; esta requiere de un intercambio dinámico de todas esas modalidades. La Promoción Humana no nace de repente, brota de las corrientes socioculturales del momento histórico, a la vez que contribuye a la formación de esas corrientes. Los modelos de desarrollo socioeconómico, vigentes en las diversas épocas, marcan profundamente la elección de una modalidad determinada de promoción humana. Tomado de Frances D' Gorman, op. cit., p 13. (ver anexo 15). Un ejemplo radical de ambas tendencias para la cuestión de salud, podrían ser:

Modernización. Abatir el cólera en las comunidades mediante la construcción intensiva de letrinas aunque después no se usen porque la población no ha sido educada ni persuadida para ello.

Promoción Humana. Combatir el cólera, a través del cambio de actitudes de la población en: lavar las manos antes de tomar los alimentos, lavar fruta y verdura, hervir el agua, lavarse las manos después de ir al baño. Sin embargo, la población no tiene agua.

La contribución de las cooperativas en el desarrollo se podría ubicar en el primer cuartil que va de la mitad hacia la línea de la promoción humana; ya que por lo general, los fondos recabados no son para la construcción de infraestructura. Esto desanima a muchos donadores que prefieren ver utilizado el recurso en favor del elemento humano directamente. Aunque contradictoriamente, no se ve con mucho entusiasmo la educación de estos grupos a largo plazo, por resultar un 'bien intangible'.

El desarrollo entonces, tendría que ser el equilibrio entre ambas tendencias y la concatenación de esfuerzos en una concordancia recíproca apropiada. Esto, desde mi punto de vista, sólo es posible en la medida que se desarrolle un proceso educativo que sea capaz de sintetizar ambas dinámicas. Una educación enfocada para la libertad, la igualdad, la autonomía, la iniciativa y la responsabilidad. Es evidente que una propuesta de desarrollo duradera tendría que apoyarse en ambas tendencias para que tuviera solidez y arraigo.

La tendencia futura será, seguramente, el crecimiento y expansión de estas organizaciones, pero esto en sí mismo no es algo necesariamente bueno, se requieren de situaciones específicas que lo justifiquen; "es de esperar que proliferarán <las cooperativas>, deseables en la medida en que resulten autosostenibles, sean cada vez más expresión de los mismos sectores afectados por la crisis <que representan> y no impliquen una mayor dependencia de recursos externos ...<pero> hay que subrayar que urge la autoridad social y moral, tan imprescindible, de un pueblo y una sociedad que se dignifican" (53).

(53) Lópezllera Méndez, Luis. Op. cit. p. 8

Por otro lado, el Estado mismo ha caído en el juego de querer participar directamente de este fenómeno. A veces por iniciativa propia y a veces por presiones internacionales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un claro ejemplo de esto. "Ahora se observa en muchos países la tendencia del Estado en crear ong's (organizaciones no gubernamentales del gobierno, dice la gente con picardía) o en promover su articulación. Pero esta intervención es casi siempre vista como una táctica manipulativa, lo mismo pasa en ocasiones con partidos políticos. El diálogo entre las organizaciones no gubernamentales y las gubernamentales continuará evolucionando y llegará -se espera- a mejores niveles de respeto y cooperación" (54).

También es cierto que en la medida que el gobierno no atienda adecuadamente el cumplimiento de sus Cometidos Sociales, la presencia de estas organizaciones tenderá a aumentar. "El número crecerá rápidamente con la reducción de los programas sociales del Estado, el creciente interés de las agencias de desarrollo del norte y también con la movilización cívica de las clases media y baja" (55).

Pero también crecerán en la medida que el gobierno y los partidos políticos desarrollen acciones que lesionen a la sociedad en su conjunto o algún sector en particular.

En la actualidad, la relación 'oficial' que se da entre el gobierno y este sector, es a través de cuatro Dependencias:

1.- La Secretaría de Relaciones Exteriores, que es la que tiene que

(54) Ibidem.

(55) Idem. p. 42

ver con la creación y autorización del nombre o razón social de estas organizaciones.

2.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que es la encargada de autorizar el régimen fiscal que utilizarán las organizaciones, así como la responsable para expedir o no, la franquicia para que puedan promover la recolección de donativos, otorgando recibos con deducibilidad de impuestos. Además de la Antigua Subsecretaría de Desarrollo Regional, que estuvo al cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto mientras esta existió. Y que vigilaba la concertación de esfuerzos aunque de una manera más localizada geográficamente.

3.- La Secretaría de Gobernación (SG), que por 'razones de seguridad' está facultada para realizar labores de supervisión y garantizar que no haya alguna desviación de propósitos o de labores de estas organizaciones.

4.- La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), quien a través de su Dirección General de Concertación Social, tiene la capacidad de convocatoria; especialmente para el reconocimiento de proyectos, mediante los cuales es posible promover fondos de coinversión social y obtener fondos para las genegés.

Es evidente que se hace necesario revisar la manera más apropiada para que la Administración Pública pueda relacionarse con este nuevo fenómeno para que no se convierta en un cuello de botella, que obstaculice el desarrollo y cumplimiento de objetivos que pueden ser concertados. De otra manera, va a suceder como ya ha ocurrido con anterioridad, que ante el temor de no saber manejar adecuadamente este fenómeno recurre con mucha facilidad a descontar

peyorativamente el trabajo que estas organizaciones realizan, etiquetándolo a veces, bajo la bandera de que son 'sectas disfrazadas'; otras, de que son 'partidos políticos'. O aún, de que son agentes de intereses extranjerizantes y desestabilizadores del país. Mostrando con esto una falta de capacidad política para que los recursos, experiencia y movilizaciones, puedan ser aprovechados al máximo en beneficio de la sociedad mexicana; que al final de cuentas debería ser la preocupación de cada uno de los mexicanos, independientemente de su filiación partidista, credo, sexo o clase social.

No hay recetas preestablecidas para esta relación, se va construyendo sobre el camino. Sin embargo, tendrá que pensarse en la implementación de una serie de acciones que permitan la interacción sana con esta nueva modalidad de la sociedad civil. Acciones como:

- elevar a rango constitucional los cauces de los grupos emergentes de la sociedad civil.

- Presencia de estas oenegés en Consejos Consultivos y de Planeación en los distintos niveles del gobierno.

- Promoción de incentivos fiscales en la medida que sus trabajos, honradez y eficacia lo justifiquen.

- Derecho a participar en las decisiones, particularmente aquellas que las involucran directamente.

- Reconocimiento como instancias gestoras de la sociedad civil, para asuntos específicos y

- Facilitar tiempo en los medios de comunicación, para que se den a conocer e interactuar con la sociedad en su conjunto.

4.- CONDICIONES DEL DESARROLLO

4.1 DIFERENCIACION

En las últimas dos décadas se ha hablado insistentemente del proceso de Desarrollo como algo integral, se utiliza este concepto tratando de abarcar la totalidad de los aspectos que deben ser tomados en cuenta, es lógico pensar así en la medida que también hay una contrapartida integral, "una especie de marginalismo integral <en donde> la población que es marginal en un aspecto, tiene altas probabilidades de serlo en todos los demás, constituyendo una inmensa cantidad de mexicanos que no tienen nada de nada"(1).

Esto es, que de alguna manera el 'círculo vicioso de la pobreza', revisado en el capítulo anterior, debe ser roto en cualquiera de sus partes para que desencadene el proceso de desarrollo a largo plazo.

Quiero distinguir el concepto de Desarrollo de otros conceptos que a veces se utilizan indistintamente para hablar de este proceso, pero no necesariamente son los términos más apropiados.

En primer lugar, distingo Desarrollo de Crecimiento Económico, porque el crecimiento expresa fundamentalmente, el incremento cuantitativo de la riqueza, la situación global de la economía, las grandes tendencias (macroeconomía), a través de indicadores como el Producto Nacional Bruto (PNB), el Producto Interno Bruto (PIB), expansión de la fuerza de trabajo, del capital, volúmenes de producción, consumo y comercio en general, de este enfoque hay que

(1) González Casanova, Pablo. Op. cit. p. 92

señalar dos situaciones críticas: Primero, solamente mide aspectos que son medibles, aspectos cuantitativos, "se refiere solamente al aumento cuantitativo de la riqueza o del producto per cápita" (2).

Es decir, que limita su análisis a los datos matemáticos y lo desencaja de procesos más amplios que con frecuencia son los que permiten una comprensión más apropiada del fenómeno del crecimiento económico, se refiere pues "al crecimiento del producto; a lo más a su distribución y descuida la vinculación de estos fenómenos con el campo político y social aunque ocasionalmente los recuerde" (3) y

segundo, que en los promedios aritméticos, se esconden las grandes diferencias que puede haber y que hacen de estos datos precisamente, el promedio.

El crecimiento económico en sí mismo puede no significar mucho para la mayoría de la población, ya que puede haber crecimiento económico sin desarrollo. Un ejemplo muy claro podrían ser las regiones que de alguna manera están inmersas en situaciones de narcotráfico, generando muchos recursos económicos, pero no necesariamente bienestar y desarrollo para el grueso de los habitantes. Ya que como se puede observar en las estadísticas nacionales, pese al PIB, el número de hambrientos, desempleados y analfabetas ha crecido en el país. Sin embargo, es claro que una mejor distribución del ingreso tiende a provocar un desarrollo continuo, más equilibrado y mejor orientado "el crecimiento es, por lo tanto, medible y objetivo; describe la expansión de la fuerza de trabajo, del capital, del volumen, del comercio, del

(2) Jaguaribe, Helio. "Desarrollo Económico y Político". F.C.E. México. 1973 p. 15

(3) González Casanova, Pablo. Op. cit. p. 14

consumo" (4), pero no necesariamente de las condiciones de vida de la población.

Mientras el crecimiento se mide "por el aumento de los índices globales de producción, el desarrollo exige que el crecimiento de los distintos sectores de la economía sean armonizados y lleve consigo una mejora en los niveles y en las condiciones de vida de la colectividad" (5). Implica el aumento continuo de la producción y el uso de la tecnología más moderna conocida por la sociedad en un momento histórico dado.

Segundo, distingo el Progreso del Desarrollo, en tanto que el primero habla de un continuo sin final, situación que caracteriza una tendencia inevitable de la historia. "Es el concepto secularizado de la Divina Providencia, implica una continua incorporación de valores a través de un proceso de descubrimiento, creación de valores que en sí mismo es ilimitado" (6). Presupone una conducción gradual hacia la perfección del hombre a través de la persecución y realización de determinados ideales en una línea de constante ascenso que no acepta regresiones. Esta situación nos llevaría a un fatalismo o a un futuro incierto, en el que nos veríamos inevitablemente enrolados en un proceso totalmente fuera de nuestro control y a pesar de nuestra voluntad.

En tercer lugar, distingo Desarrollo de Modernización, tal como lo expresé en el capítulo anterior en tanto que ésta ve fenómenos de urbanización, industrialización, creación de condiciones físicas

(4) Seldum, Arthur en "Diccionario de Economía". Ed. Alhambra. México, 1980 p. 166

(5) González Casanova, Pablo. Op.cit. p. 26

(6) Jaguaribe, Helio. p. 15

(infraestructura) y ambientales (normatividad y regulación). En un sentido, modernización es algo que está de moda, de ahí viene la palabra modernización y presupone la existencia de un modelo a seguir por los demás países y fases que deben ir completándose en el camino. Es decir, que lleva a medir el éxito o la eficacia de ciertos gobiernos o políticas implementadas, en la medida en que el país se encuentra en situaciones similares a otros. Aunque éstas no respondan a las necesidades ni a la realidad interna.

Si bien todos estos son aspectos o elementos que favorecen que se dé el desarrollo, no agotan la explicación ni hacen justicia a la utilización del término.

En todo caso, el desarrollo es un proceso, no un punto al que se llega, es multifacético, por lo que presupone una serie de elementos que lo integran y se dan en una relación dialéctica. Quizás como el mismo 'círculo vicioso de la pobreza', el desarrollo es una constelación circular de fuerzas que tienden a actuar y reaccionar dinámicamente una sobre la otra.

Elementos que son de una amplia variedad, "el desarrollo tiene aspectos económicos y otros que no lo son por ser estos de carácter político, educativo, social, cultural y moral" (7).

Es un proceso que está centrado en las personas, no en las cosas; es decir, tiene una visión antropocéntrica cuya finalidad es la realización del ser, no del tener. Es decir, que está enfocado a todos aquellos aspectos que construyen y edifican vidas, que las dignifican y que les permite tanto tener satisfechas sus necesidades

(7) González Casanova, Pablo. Op. cit., p. 27

más elementales, como gozar de los beneficios alcanzados por su comunidad en un momento histórico determinado. El desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población. Así pues, en un sentido, el desarrollo es una expresión de las condiciones históricas en que se vive, por lo tanto, varía de lugar a lugar y de tiempo en tiempo por lo que "sólo se puede llegar a ciertos índices dados de desarrollo en una comunidad dada y para un período dado, se puede promover únicamente en el marco de ciertas normas y de acuerdo a ciertos criterios dictados por las condiciones efectivas en que se encuentra la sociedad que se quiere desarrollar" (8). Consiste también en emplear los recursos existentes en una forma distinta, es hacer nuevas cosas con ellos, independientemente de que estos recursos aumenten o no; "la capacidad creativa de los seres humanos se encuentra en el corazón del proceso de desarrollo. Lo que produce el desarrollo es nuestra capacidad para imaginar, teorizar, conceptuar (sic), experimentar, inventar, articular, organizar, administrar, resolver problemas y hacer cientos de otras cosas con nuestras mentes y manos que contribuyan al progreso del individuo y de la humanidad en general. Los recursos naturales, el clima, la geografía, la historia, las dimensiones del mercado, la política gubernamental y muchos otros factores influyen en la dirección y ritmo del progreso. Pero el motor es la capacidad creativa humana" (9).

(8) Jaguaribe, Helio. Op. cit. p. 15

(9) Harrison, Lawrence E. "El subdesarrollo es un estado de la mente. El caso latinoamericano". Ed. Libro Libre. San José, Costa Rica. 1991 p. 22-23

Por esta razón, más que hablar de un modelo de desarrollo, como sucedió en las décadas pasadas, me propongo indicar en este capítulo, las condiciones que me parecen básicas para el desarrollo.

Y ojalá que con el desarrollo no suceda como pasó con la idea del progreso: un culto en torno a él, por encima de todo lo demás. Abanderando, inclusive, arbitrariedades en su nombre.

El desarrollo, como mencioné anteriormente, integra una serie de aspectos, pero estos no necesariamente se ejecutan de manera simultánea o a la misma velocidad y no todos los problemas que enfrenta se resuelven definitivamente. No entenderlo así provocaría partir de dos mitos: primero, pretender que cada problema se resuelva de una vez y para siempre; segundo, creer que sólo existe remedio si se solucionan todos los problemas a la vez. Así que solamente por conveniencia metodológica y pedagógica se explica la separación de estos elementos en este trabajo. Bajo esta lógica abordaré aspectos que me parecen deben ser considerados en el proceso de desarrollo (político, económico y social). El orden de su enumeración no corresponde necesariamente a ningún factor determinante, ya que si es una constelación de fuerzas y su relación es altamente dinámica, a la larga, cualquiera de ellos podría funcionar como tal.

Aunque siempre hay algunos estudiosos que se aventuran a proponer el 'factor determinante', personalmente no lo haré.

Por otro lado, hay que recordar que "todos los procesos sociales están estructuralmente relacionados y si bien es cierto, que se desenvuelven en niveles dotados de una relativa autonomía, siempre hay una interdependencia estructural entre los distintos niveles; por

tanto, un desarrollo pronunciado en uno de estos niveles debe provocar procesos correspondientes en los otros" (10).

El desarrollo tiene que conciliar una serie de contradicciones propias de la naturaleza humana que trascienden el fuero interno, volviéndose sociales también, y por lo tanto, que impactan a la colectividad. Por mencionar solamente algunos ejemplos de esto:

- 1.- Lo individual - lo colectivo: los intereses particulares y las necesidades sociales.
- 2.- Lo urbano - lo rural.
- 3.- La tradición - los cambios.
- 4.- El todo - las partes.
- 5.- La producción - la ecología.
- 6.- El trabajo - la familia.
- 7.- El capital - el trabajo: en donde éste sea una expresión como medio de vida; es decir, una actividad que se ejerce sobre la naturaleza para darle forma y no solamente como un medio de subsistencia de trabajar para vivir.
- 8.- Estado - Sociedad.
- 9.- Lo público - lo privado.
- 10.- Lo subjetivo - lo objetivo.
- 11.- La vida sagrada - la vida profana. En donde "la separación de lo religioso y lo profano- que caracteriza al hombre moderno y resta terreno a la religión como visión integral del mundo" (11).
- 12.- El espacio -y el tiempo.

(10) Jaguaribe, Helio. Op. cit. p. 14

(11) González Casanova, Pablo. Op. cit. p. 56

- 13.- La rigidez - y la flexibilidad.
- 14.- El orden -y la participación.
- 15.- La viabilidad - y el riesgo.
- 16.- La enseñanza - y el aprendizaje.
- 17.- El consenso - y el disenso.
- 18.- El fin y los medios.
- 19.- La libertad y la autonomía.
- 20.- La igualdad y la justicia.

La primera y más elemental situación para que se dé el desarrollo es que uno tiene que estar de acuerdo con él. Y no solo en su concepto teórico, sino en las expresiones concretas que demanda. No es un proceso que aleatoriamente nos cae y atropella, es algo que uno decide tomar o dejar. O más aún, algo con lo que uno decide involucrarse.

Otro aspecto importantísimo que se debe asumir es que, cualquier cosa que es para nuestro provecho personal o colectivo como el desarrollo, tiene algún costo y que se está dispuesto a cubrirlo.

En todo caso, es algo que puede ser planeado, en donde la planeación significa una manera científica y racional de gobernar y vivir, aplicar la racionalidad al proceso histórico, para gobernar con sentido la historia, porque "cuanto más racional sea la relación hombre-mundo será más fácil que el hombre sobreviva en el mundo"(12).

Esta planeación no sólo expresará lo que de por sí constituye la visión que se tenga del hombre, la sociedad, la historia y el mundo, también ayudará a que el hombre se forme o reforme estas ideas del mundo.

(12) Jaguaribe, Helio. Op. cit. p. 17

Para que la planeación no se quede en 'buenos deseos' o 'buenas intenciones', porque hay que recordar que la realidad es más terca que las buenas intenciones, es necesario considerar al menos, los siguientes aspectos:

- las posibilidades reales para alcanzar las metas que se definen
- la suficiencia de las metas para resolver los problemas planteados
- la compatibilidad del plan con la libre iniciativa y
- lo bueno o malo que implicará la consecución de estas metas en lo particular y en lo general. Situación que irremediamente nos remite a la razón ético-moral del desarrollo.

Este proceso de planeación debe ser 'socializado' tanto en su fase de elaboración como en su fase terminal, donde "el ciudadano común y corriente, cuya vida se ve afectada por estos planes debería disponer de un texto breve y sencillo que lo ayude a entenderlos"(13). Esto permitirá también entender cómo se hace la asignación de los recursos nacionales, porque el manejo de los recursos públicos ya no se sujetan solamente a la atención de las demandas, sino a los planes y programas.

El gobierno y la sociedad civil tienen una responsabilidad importante para que en una manera concatenada, los esfuerzos, las demandas y los programas desarrollados sean recíprocamente complementarios y no mutuamente excluyentes.

En este sentido, me parece que la responsabilidad del Estado radica básicamente en: Crear las condiciones apropiadas para que los ciudadanos tengamos la oportunidad de desarrollar nuestras

(13) Flores, Edmundo. Op. Cit. p. 48

capacidades y potencialidades dentro de un marco de respeto y armonía que permita modificar los estilos de vida de la pobreza; y elevar así, la calidad de vida. Esto sería un ambiente que se caracteriza por:

1.-La creación de un ámbito en el que la gente espere y reciba un trato justo.

2.-Un sistema educativo eficaz y accesible.

3.-Un sistema de salubridad que proteja al pueblo de enfermedades que debilitan y matan.

4.-Un medio que fomente la experimentación y la crítica.

5.-Un medio que ayude a la gente tanto a descubrir su talento e intereses y que los provea con los trabajos adecuados.

6.-Un sistema de incentivos que recompense el mérito y los éxitos y

7.-Estabilidad y continuidad que permita planificar el futuro con confianza" (14).

En cuanto a la responsabilidad de la sociedad civil en este proceso, en sus distintas manifestaciones, es la de promover tanto los bienes y servicios como los procesos educativos necesarios para generar los cambios que induzcan a tener una mejor calidad de vida, mediante los procesos de promoción humana. Aquí se puede aprovechar entre otros elementos, los aportes de las DENEGES como una opción a la atención de estos aspectos, pero también en la representación de intereses que no han logrado ser articulados por las instituciones oficiales (tradicionales) o intermedias como se consideró que estaban

(14) Harrison, Lawrence E. Op. cit. p. 25

cubiertas en algún momento. "Estos intereses y expectativas están debidamente representados en los sindicatos, asociaciones, ligas, clubes, institutos y organismos similares que ocupan el área intermedia entre los intereses seccionales-profesionales-regionales-vocacionales, etc. y las expectativas fundadas en los diferentes patrones de participación, por una parte, y los partidos políticos y el gobierno por otro" (15).

En la medida que se den estas condiciones, será posible también que haya una reacción dialéctica entre lo micro y lo macro, lo personal y lo colectivo. Así que si se aspira a modificar las estructuras sociales para el desarrollo del país, es necesario pensar también en la manera en que la personalidad de los habitantes tiene que ser impactada para que el proceso se dé de una manera correspondiente "las interrelaciones entre la personalidad y la estructura social son tan íntimas y funcionales que resulta imposible que una sociedad cambie sin que cambie también la personalidad de sus habitantes" (16).

La planeación es una atribución del poder público, y en México se ha optado por delegar en el gobierno la dirección de este proceso, como parte de las características del sistema de economía mixta, "la programación del desarrollo como acto de poder público es compatible con todos los regímenes políticos excepto los que se basan en las formas más extremas del liberalismo" (17). Y este acto de poder público, es realizado en ejercicio de sus atribuciones y bajo la

(15) Jaguaribe, Helio. Op. cit. p. 68

(16) Flores, Edmundo. Op. cit. p. 140

(17) Jaguaribe, Helio. Op. cit. p. 43

soberanía del Estado Nacional. Por esta razón, el plan y el proceso del poder deben ser compatibles.

El Estado mexicano pues, aunque tiene la responsabilidad de realizar la Planeación del Desarrollo, en la actualidad "ha pasado a ser el motor fundamental del proceso de desarrollo y en muchos casos está asumiendo la propia tarea de transformación, por ser quien determina los fines últimos y funge como administrador importante de bienes y servicios. Así, se ha vuelto muy complejo pero infortunadamente no ha modificado tan rápida y eficientemente, como es necesario, sus estructuras y procedimientos administrativos, ni ha creado la indispensable actitud humana, en la mayoría de sus funcionarios o en una élite importante de decisión política para asumir el reto creciente de la transformación y el desarrollo"(18).

En este sentido, no puede soslayarse el hecho de que "le corresponde al sector público una gran responsabilidad en la promoción, el estímulo, la coordinación, la integración y la misma acción de muchos de los esfuerzos que han de hacerse en persecución del beneficio del hombre"(19).

Esta planeación deberá basarse en los resultados de un diagnóstico razonable: en donde el plan sea compatible con la libre iniciativa, el tamaño de las demandas y los recursos disponibles.

Es así pues, que abordaré aspectos que aparentemente no tendrían relación, pero que al fin de cuentas nos muestran que el desarrollo "se trata de un fenómeno tan político por lo menos como puede serlo económico; de un fenómeno que debemos analizar... en todas sus

(18) Climaco Toledo, Joel. Op. cit. p.28

(19) Idem. p.29

relaciones, y no sólo en sus aspectos económicos"(20).

Así pues, entramos a los aspectos que deben revisarse en la cuestión del

4.2 DESARROLLO SOCIAL.

SALUD

Es indiscutible que uno de los aspectos más elementales que deben ser considerados para tener un proceso de desarrollo social adecuado es el de la salud, este aspecto no sólo refleja el grado de desarrollo que puede alcanzar una sociedad, en la medida en que los índices de mortalidad y morbi-mortalidad se reducen y generan una mejor calidad de vida de la población, sino que también expresa los niveles dispares en que los servicios de salud pueden estar distribuídos socialmente.

Aspectos como la concentración de los servicios médicos en los centros urbanos, el énfasis en la medicina curativa, las políticas de salud pública, etc. deben ser revisados buscando la participación de la población como bien se propuso en la delcaración de ALMA ATA en 1979 (evento auspiciado por la Organización Mundial de la Salud), en donde se pronunció que la salud debería llegar a todos los habitantes del orbe para el año dos mil y que la participación de la ciudadanía sería fundamental para alcanzar este logro, haciéndola corresponsable de su propio cuidado.

Esto sólo sería posible en la medida en que la salud recuperara los aspectos preventivos, sin negar los curativos; sustentada en procesos educativos (de promoción humana).

(20) González Casanova, Pablo. Op. cit. p. 15

De otra manera se podría caer en una situación similar al 'círculo vicioso de la pobreza', pero ahora en un 'círculo vicioso de la enfermedad'. "El problema de la salud pública en México está íntimamente relacionado con el de la educación. La medicina moderna ha reducido el alto nivel de mortalidad causada por las condiciones inadecuadas de sanidad e higiene, pero el problema básico de vivir en condiciones antihigiénicas persiste debido en gran parte a que a la mayoría nunca se le ha enseñado eficazmente cómo cuidar de los alimentos y cómo deshacerse de los desechos humanos"(21).

La promoción del desarrollo a nivel nacional tiene que incluir necesariamente este aspecto. "El próximo avance del nivel de vida en México tendrá que estar relacionado con la salud e higiene, pues la medicina curativa sólo puede aliviar las enfermedades graves causadas por la falta de normas elementales de higiene" (22).

El impacto que esto podría tener en la calidad de vida de la población no solamente quedaría en el mejoramiento de la salud en sus respectivos indicadores, sino que también podría abrir las puertas para alcanzar la plena productividad humana.

Uno de los aspectos importantes en la salud pública es la disponibilidad de agua potable que tenga la población, pero ésta en el sentido correcto, porque como ya lo apuntó Wilkie: "En México, el término 'agua potable' en general no significa lo mismo que en los países altamente desarrollados. En México se dice que goza de agua potable una aldea con varios grifos para el servicio de toda la comunidad. Y como dicha instalación no recibe el mantenimiento

(21) Wilkie, James. Op. cit. p.303

(22) Ibidem.

adecuado, pronto puede descomponerse" (23).

Esta disponibilidad impactaría también otras dinámicas sociales y económicas: "si toda la gente que pierde tantas horas acarreado agua de los grifos a sus hogares quedara liberada de esta tarea para dedicar tiempo a las labores productivas, los bajos niveles podrían subir notablemente" (24).

VIVIENDA

Otro aspecto que debe incluirse en el desarrollo social es el de la vivienda, ya no solamente en cuanto a la posibilidad de contar con una, sino que esta reúna las características indispensables de salubridad e higiene. En este sentido, se podría decir que el bienestar social necesariamente debe pasar por la vivienda de la población. Este es un elemento que historicamente ha impactado en el rompimiento de este círculo vicioso de la enfermedad, pero también en el rescate de la dignidad de las personas, "propiciar condiciones mínimas de mejoramiento a la vivienda rural pronto incidió en la salud pública y en algo más importante: el piso, el fogón, y la letrina levantan, diferencian al hombre de los animales, lo dignifican" (25).

EDUCACION

Este aspecto debe revisarse no solamente en términos de la disponibilidad de aulas, maestros, programas, becas, desayunos escolares, o disminución de los niveles de analfabetismo en general,

(23) *Ibidem.*

(24) *Idem.* p. 305

(25) González Pedrero, Enrique. Op. cit. p.24

sino en la perspectiva que transmite a la población, a los educandos, a través de la clase de programas y métodos que se impulsan. Mejorar los niveles educativos tendrá impactos importantes "la integración social de la nación mexicana depende en mucho no solamente de la atención del analfabetismo sino también del alza del nivel de la educación" (26).

Los indígenas también deben ser considerados en la revisión de este aspecto, ya que este sector constituye más del 12% de la población total. Y hoy por hoy, constituye el sector más pobre también. "No se trata de mostrar al exterior nuestra cara próspera y limpia y ocultar la otra cara, la de los parientes pobres que preferimos no exhibir en público. Hay que integrar por fin los dos rostros de México en un sólo rostro" (27) que nos permita llegar al reencuentro con nuestra identidad nacional y vivir en niveles adecuados de justicia social.

"La incapacidad de hablar español, ha colocado a un gran número de personas en una posición desventajosa en la sociedad, porque limita su oportunidad de participar en el comercio y la cultura nacionales. El indígena que no sabe hablar el español sin duda se encontrará incapacitado para defenderse de quienes quieran quitarle su tierra. Con frecuencia será una víctima de abusos de agentes federales, del estado y municipales y como no puede expresarse en la lengua oficial sus recursos son muy limitados especialmente porque le es muy difícil llevar su acusación al tribunal"(28).

(26) Wilkie, James. Op. cit. p. 302

(27) González Pedrero, Enrique. Op. cit. p.133

(28) Wilkie, James. Op. cit. p. 245

Por otro lado, la cultura indígena en general, está relacionada con la cultura de la pobreza rural en México.

Se requiere pues de una educación que fomente la participación, la iniciativa, la crítica, la independencia y la ética. Ya que el pueblo no puede quedarse esperando que alguien le indique lo que debe hacer, sino que debe desarrollar la capacidad para entender que, en buena medida, los adelantos sociales se obtienen de la iniciativa personal en la solución de sus problemas.

La acción gubernamental en el aspecto educativo, que otorga las prestaciones sin una base para lograr oportunidades y adelantos sociales no podrá resolver los problemas de México.

En este sentido, la política del gobierno es de primera importancia al dirigir esta obra de edificación nacional, ya que con esto crea el clima apropiado para el desarrollo general.

Sin un sistema educativo adecuado, tarde o temprano afectará también la dinámica socio-económica "el factor central responsable de la ausencia o de la lentitud del desarrollo económico en los países menos desarrollados, según Hagen, es la falta de un grado suficientemente amplio de la creatividad dirigida hacia la solución de problemas técnicos y económicos"(29).

La educación incluye aspectos culturales, aspectos que van mucho más allá de la cuestión meramente escolarizada, son los elementos que están en el entorno de la población y que finalmente influyen en ciertos aspectos decisivos "Es su cultura, mucho más que cualquier

(29) Flores, Edmundo. Op. Cit. p. 137

otro de los numerosos factores que influyen en el desarrollo de los países, la que principalmente explica, en la mayoría de los casos, por qué algunos países se desarrollan más rápida y equitativamente que otros. Por 'cultura' quiero decir los valores y actitudes que una sociedad inculca a su gente a través de los diversos mecanismos socializantes, como por ejemplo, el hogar, la escuela, la Iglesia"(30).

Este entorno cultural influye grandemente en el proceso del desarrollo, las prioridades, la gente, las instituciones, las prácticas y el tipo de liderazgo que se desarrolla.

Pero esto no queda en un fatalismo predestinatarario porque la cultura se transmite, se recibe y se cambia si se quiere, en otros casos se desarrolla una especie de 'círculo vicioso de la educación'.

Así pues, encontramos que "en las sociedades tradicionales los padres son autoritarios. El niño es educado para que sea obediente, es tolerado, es sobreprotegido y entrenado para que emule a sus poderes.

Al niño se le enseñan reglas rígidas: no molestar a sus mayores, respetarlos, honrar a su familia, aprender los conocimientos tradicionales y temer a las fuerzas espirituales. Si muestra iniciativa, originalidad o rebeldía es castigado.

Los padres no lo guían ni lo enseñan a resolver problemas, simplemente controlan su desarrollo para que se ajuste a un patrón tradicional predeterminado. Cuando el niño se rebela no le queda sino

(30) Harrison, Lawrence E. Op. cit. p.16-17

el berrinche y -a medida que crece- el dominio sobre los criados o sobre niños más débiles que él.

Fatalmente, el adulto víctima de esta organización familiar y del sistema educativo autoritario, sumiso y sádico que rige en las sociedades tradicionales, será un individuo que se opondrá el cambio, ya sea conciente o inconcientemente, porque para la personalidad autoritaria la posibilidad del cambio es siempre una amenaza" (31).

Debido entonces a que la crianza de los niños y más tarde, los sistemas educativos aceleran o favorecen el cambio social, se hace imprescindible replantear el esquema educativo, ya no solamente por las cosas que se puedan aprender sino la visión que se aprehende de ahí mismo, "si la visión que la sociedad tiene del mundo fomenta la creencia de que los humanos tienen la capacidad de conocer y comprender el mundo alrededor suyo, de que el universo funciona de acuerdo con un conjunto de leyes en gran medida descifrables y que el método científico puede abrir muchos secretos de lo desconocido, está impartiendo claramente un conjunto de actitudes estrechamente relacionadas con las ideas de progreso y cambio. Si la visión del mundo explica los fenómenos mundanales por medio de las fuerzas sobrenaturales, con frecuencia en forma de caprichos y numerosos dioses y diosas que exigen obediencia al ser humano, queda poco espacio para la razón, la educación, la planificación o el progreso" (32).

Por otro lado, se hace necesario establecer una política educativa y de investigación científica y tecnológica que permita a la larga

(31) Flores, Edmundo. Op. cit. p 140

(32) Harrison, Lawrence E. Op. cit. p. 28

"formar a los 'cuadros' capaces de conducir el proceso <de desarrollo> y a la vez, de informar a la nación, de una manera permanente y sistemática, del proyecto"(33).

PARTICIPACION

El desarrollo social implica también la oportunidad y el deber de involucrar a la sociedad, pero las intervenciones deben ser organizadas, y enfocadas a la toma de decisiones.

La participación implica el aporte de la riqueza personal al proceso, incluye la subjetividad de los valores y las necesidades, así como el aporte de los recursos necesarios.

Debe reconocerse que esto es un proceso lento, por lo que las formas y niveles de participación dependen del contexto específico.

Esta participación debe ser catalizadora, es decir, que incluya tantos intereses como sea posible y con la capacidad para negociar con todos los grupos representados.

Debe generar auto-confianza en los participantes.

La participación no significa que todo es decidido democráticamente (por votación); más bien, significa abrir los espacios necesarios para escuchar las demandas y propuestas y negociarlas adecuadamente.

Finalmente, la participación no es mágica, no garantiza el éxito de las decisiones, eso depende del tipo de participación, circunstancias, quién y para qué se da.

(33) González Pedrero, Enrique. Op. cit. p. 132

4.3 DESARROLLO POLITICO.

En primer lugar, en este aspecto resulta importante considerar la necesidad de devolver lo político a lo político, aunque suene a perogrullada, es decir, cada cosa en su lugar, porque en México se tiene la costumbre arraigada de hacer de cualquier cosa algo 'político'. Aunque no sea necesariamente así. Por ejemplo: ¿por qué hacer del narcotráfico y otros delitos del fuero común un problema 'político'?, ¿por qué hacer de lo ecológico algo 'político'? Si bien es cierto, estos son problemas que atañen a la colectividad y por lo tanto, se convierten en asuntos de interés público, no necesariamente deben situarse en el campo de lo político.

En el desarrollo político es necesario fortalecer a los partidos políticos ya que estos representan diversas opciones ideológicas, necesarias finalmente para la salud política del país.

Los partidos de oposición juegan un papel saludable porque, aún cuando no puedan obtener la presidencia, actúan como críticos del partido en el poder.

Los partidos políticos deberían ser organizados, subsidiados y controlados por los ciudadanos, a fin de que sus dirigentes manifiesten realmente el sentir de los ciudadanos, de sus 'representados' y no sólo el sentir del partido a que representan.

En este sentido, resulta obligado dejar de lado las luchas inter e intra-partidos por el poder que no expresan las demandas legítimas de la población y regresar a su misión histórica de seleccionar y transmitir las demandas de la sociedad civil que se volverán objeto de decisión política.

De este modo se podrá llegar a contar con Instituciones

Parlamentarias que sean éso, instituciones que se dediquen al proceso de legislar los aspectos que norman no sólo el desarrollo del país, sino el proyecto subyacente que hay detrás de las iniciativas de ley.

El desarrollo político implica también el equilibrio e independencia de los Poderes. Es decir, de respeto de los unos con los otros.

Debe favorecer la construcción de instituciones alternas: que bien podrían denominarse como "paragobierno" o "parapolíticas"; que rescatan lo público, en la medida que las estructuras gubernamentales y políticas convencionales no respondan a las necesidades históricas ni de la sociedad civil, ni del estado. Es decir, un tipo distinto de intermediación social al conocido hasta ahora.

Debe estimular la formación de agrupaciones políticas locales "con arraigo geográfico en las comunidades, capaces de presionar y llevar adelante sus demandas" (34) que permitan acercar el poder público a la población local.

También se debe reconocer que en política nunca se solucionan definitivamente todos los problemas. En tanto que estos son una expresión de las condiciones históricas que se están viviendo.

Debe abrirse a la autocrítica para poder reconocer las grietas del sistema y buscar así, las modificaciones que el contexto esta demandando.

El verdadero Estado se da cuando existen profundas diferencias de clase y es capaz de mantener la coherencia y la unidad nacional.

Finalmente, el desarrollo político debe llevar a contar con un gobierno que no sea irresponsable; es decir, que tenga a quien

(34) Medina Peña, Luis. Op. cit. p. 289

entregar cuentas de su actuación y las entregue, y que tenga la capacidad para cumplir y responder a las demandas para lo cual fué establecido.

DEMOCRACIA

"Es casi imposible encontrar hoy en día alguien que no diga ser partidario de la democracia. La palabra misma se ha vuelto símbolo de legitimidad universal, de reverencia casi general (...) Como si bastara con calificar cualquier realidad con ese nombre para asegurar su buena reputación" (35). Sin embargo, me parece que hay que hacer una serie de precisiones en cuanto a lo que se refiere el espíritu de este proceso. Porque seguramente algunos pensarán que se trata solamente de la emisión libre y secreta del voto en los procesos electorales. Pero esto apenas es la punta del iceberg que lo sostiene.

Porque el voto depositado en las urnas es una especie de síntesis del voto depositado todos los días en la relación entre pueblo y gobierno que se da entre cada contienda electoral. "La democracia, en general, no procede por saltos, su dinámica obedece más bien al trabajo permanente, a la confianza en el cambio, al interés público en la cosa pública" (36).

En primer lugar, la democracia exige del hombre la razón y la voluntad para renunciar al uso de la fuerza en la contienda por el poder.

(35) González Pedrero, Enrique. Op. cit. p.11

(36) Idem p. 44

Segundo, supone el deseo para participar en la defensa de un proyecto nacional, cualquiera que este sea.

Tercero, requiere la protección jurídica del individuo frente al poder público y otros poderes.

Cuarto, se basa en el respeto al derecho ajeno, lo que implica la tolerancia y el reconocimiento a la discrepancia, el derecho que cada uno tiene a ver el mundo de una manera diferente.

Quinto, implica estar dispuesto y aprender a vivir en la alternancia del poder.

Sexto, implica aceptar la derrota electoral, producto de la voluntad expresa de las mayorías; en un sistema democrático no se pierde el poder de una vez y para siempre, pero tampoco se gana para perpetuarse en su ejercicio.

Séptimo, llevada hasta sus últimas consecuencias, la lógica democrática presupone que cualquier persona tiene derecho a gobernar, por lo que pone en tela de duda la validez de un sistema de 'profesionales' de la política, "todos los ciudadanos tienen derecho y capacidad para gobernar la comunidad; entonces no se justifica la existencia de ningún profesional del así llamado 'gobierno sobre los demás' de modo que, nada de clases políticas, ninguna burocracia, ninguna carrera pública; cada vez que un partido distinto del anterior gana las elecciones, todos los cargos públicos deben cambiar de titular" (37).

(37) Pizarno, Alessandro. citado en Kaplan, Marcos, et. al. "Participación y Cambio Social en la Problemática Contemporánea". Ediciones SIAP-PLANTEOS. Buenos Aires. 1975. p. 19

Pero esta lógica, aunque es cierta, conlleva otro tipo de peligros: por una lado, la improvisación de proyectos y los cuadros necesarios para llevarlos a cabo, y por otro lado, la posible incapacidad de las personas electas para ejercer el gobierno, aunque haya sido democrática su nominación.

Octavo, el reconocimiento y respeto a las discrepancias, en un momento dado, se pueden manifestar a través del abstencionismo electoral, como una opción concreta de la ciudadanía. "El abstencionismo electoral, más allá de la irresponsabilidad cívica, conlleva también altos porcentajes de muda protesta" (38).

Sin embargo, la democracia por sí misma tampoco es garantía de que las cosas van a funcionar adecuadamente, ni que las tareas básicas que se les asignen se van a completar. "La aspiración a la democracia, como contraparte de la dictadura, es inviable sin el bienestar, el desarrollo económico y la ampliación de la educación, tareas básicas que definen un índice mayor de gobierno" (39).

La salud de las democracias, cualquiera que sea su tipo y su grado "depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario" (40). Sin embargo, este 'mísero detalle técnico', regulador de un momento efímero es consecuencia del ejercicio del poder que se despliega entre dos procesos electorales.

(38) Lópezllera Méndez, Luis. Op. cit. P. 38

(39) González Casanova, Pablo. Op. cit. p. 74

(40) González Pedrero, Enrique. Op. cit. p.13

En última instancia, la democracia habla de un gobierno corresponsable en crear y vigilar porque se den estas condiciones elementales.

Pero también, es importante el papel que jugará la sociedad por vigilar que las anomalías de estos procesos se eliminen y educar a la población en el manejo responsable de la democracia.

Finalmente, hay que llevar la democracia hasta sus últimas consecuencias: democracia como estilo de vida y no sólo como sistema político.

Pero que quede claro que no todo puede ser democrático, aunque sí participativo ya que como mencionó Karl Mannheim: "Vale la pena escuchar a todo el mundo, pues no podemos saber nunca al través de qué individuo o al través de qué grupo se manifiesta la voz de Dios". En cuanto a la responsabilidad de la Administración Pública como el brazo ejecutor del gobierno se requiere:

1.- La descentralización administrativa, que más que resolver aspectos técnicos para darse, debe tener la capacidad de negar un proceso centralizador, muy propio de nuestra historia nacional y reconocer la mayoría de edad de la sociedad civil por regiones o localidades para su auto-administración. Dando la posibilidad de tener una participación local y regional en la toma de decisiones. En última instancia, estas expresiones serían los municipios.

Estos podrían ser centros integradores además de población, territorio y producción, que ya lo son, como prestadores de servicios, organización social y administración territorial.

En los municipios está el comienzo de la participación social que es una parte nodal de la democracia integral. "la posibilidad de sumar las voluntades particulares a una voluntad colectiva se forja justamente, entre individuos que se conocen y construyen su vida juntos. Se trata del principio de identidad, al que aspira la democracia, que se hace evidente, casi palpable en las comunidades que comparten un territorio de pequeñas dimensiones, con problemas y necesidades más o menos comunes, donde el significado del interés colectivo y el destino común es algo más que un conjunto de símbolos (...) las posibilidades reales de participación ciudadana son menos amplias en los grandes conjuntos que en las comunidades pequeñas (...) el interés individual en la cosa pública está más cerca de los problemas y de las aspiraciones del lugar donde vive cada quien, que de los asuntos relacionados con la totalidad de un país o del mundo entero, porque el ciudadano los conoce de primera mano"(41). A estos habría que dotarlos de todo el acervo científico y tecnológico capaz de hacerlos autosuficientes.

Pero también hay que estimular la descentralización en el otro sentido, el de transferir a otros sectores de la sociedad labores, funciones, y concurrencia en el cumplimiento de los Cometidos del Poder Público, especialmente los sociales. Es decir, promover la expansión de las funciones de las organizaciones políticas y administrativas centrales, hacia otras esferas institucionales ubicadas en los

(41) González Pedrero, Enrique. "Una democracia de carne y hueso". p.16-17

distintos subsistemas de la sociedad, mediante la convocatoria que estimule al sector social, (Oenegés), a través de concursos para la asignación de recursos económicos, y de otros tipos, para la ejecución de proyectos. Situación que en el largo plazo, le permita tener una reducción sustancial de su estructura y costo, pero que no le obstruya cumplir con sus Cometidos Esenciales ni con los de Servicio Público.

Esta misma situación favorecería el desarrollo de una verdadera simplificación administrativa que necesariamente debe externarse en una completa desburocratización del trabajo.

Por otro lado, es imprescindible para la Administración Pública recuperar la credibilidad del ciudadano común y corriente, no solamente por los aspectos de corrupción y frecuente pérdida de tiempo que significa acercarse a realizar cualquier tipo de trámite, sino por su ineficiencia. "El fracaso de la administración se percibe muy especialmente en la incapacidad para convertir en necesidades sociales satisfechas los brillantes programas que sus expertos redactan con gran facilidad" (42).

4.4 DESARROLLO ECONOMICO

El crecimiento económico debe estar directamente relacionado con las posibilidades internas del país y promover tanto el equilibrio entre los sectores primario, secundario y terciario, como entre las distintas regiones geográficas.

(42) Flores, Edmundo. Op. cit. p.177

Fortalecer al sector primario implica "una política de creación de empleos para la mitad de la población del país. Con ello no sólo se dará de comer a esa población, sino que se frenará la corriente migratoria del campo a las ciudades. Se generarán más alimentos, artículos para la exportación y materia prima para la industria doméstica"(43).

Este fortalecimiento y la redistribución del ingreso impactarán en la ampliación del mercado nacional que es indispensable para consolidar el sector secundario.

El sector secundario, por su parte, "deberá descansar cada vez más en una investigación científica y en una tecnología nacionales"(44) que en la mera importación de tecnología de 'punta' que además de resultar costosa, se sale del contexto industrial.

En el campo deberá hacerse una verdadera reforma agraria, pero no un agrarismo anacrónico que solamente vea por la repartición de tierras, como vimos en el capítulo segundo, requiere de una serie de elementos complementarios que le permitan ser un proceso verdaderamente revolucionario, que lleven a tener:

1.- Ejidos productivos, con un impulso tal a la producción agrícola, que eleve los rendimientos del agro de un modo sostenido a niveles de autosuficiencia, en primer lugar y después para el abasto y comercialización, tanto del mercado nacional como del mundial.

(43) González Pedrero, Enrique, "La riqueza de la pobreza". p. 133

(44) Idem. p 134

2.- Tenencia de la tierra asegurada, que garantice el arraigo de la población rural, pero también que prevenga brotes de insurrección, debido a la falta de oportunidades del campesinado. Tal como lo vaticinó Hansen hace una década: "por más marginales que sean, los campesinos con tierra rara vez se insurreccionan; los campesinos que carecen de tierras, sin oportunidades de empleo y con niveles de vida que van descendiendo, sí se rebelan, aunque sea insensatamente y sin propósitos claramente definidos. Por consiguiente, no está fuera de las posibilidades, que la estabilidad política de México pueda verse conmovida en la octava década, cuando menos, por brotes esporádicos de violencia en el campo, especialmente si se suspende pronto el programa de la Reforma Agraria. Las probabilidades de una gran intranquilidad rural, se elevarían considerablemente si los disidentes de la clase media del México urbano intentan aprovechar el descontento campesino para tratar de modificar la estructura y las orientaciones políticas del régimen actual" (45).

Que sirva también para frenar el deterioro acumulativo que se da con las migraciones del campo a la ciudad, porque "como en general es la gente con imaginación la que emigra, se ha creado un proceso de selección por medio del cual las zonas más pobres quedan privadas de las mismas personas que a la larga podían haber logrado cambiar los niveles de pobreza" (46).

(45) Hansen, Roger. "La política del desarrollo mexicano". México. Ed. Siglo XXI. 1984. p.299

(46) Wilkie, James. Op. cit. p. 288

Este impulso al campo deberá incluir otros aspectos productivos, es decir, favorecer la diversificación de actividades de la población rural como: Impulso a las artesanías locales, cría de animales, impulso a la piscicultura, etc. En fin, todas aquellas actividades productivas que la comunidad pudiera desarrollar de acuerdo con los propios recursos de la región.

La descentralización económica también deberá ser considerada en este tipo de replanteamiento, en donde el papel del gobierno será de primera importancia en la medida que induzca a la iniciativa privada en el proceso de inversión selectiva "mientras el gobierno descuide el desarrollo de la infraestructura en las regiones más pobres contribuyendo de esa manera al desequilibrio regional, habrá muy poca probabilidad de que una gran parte de la industria privada opte por establecerse lejos de los centros desarrollados" (47). Porque tiene que tenerse muy en cuenta que "si se ha de lograr un desarrollo equilibrado (entre regiones), tendrá que empezar a gastar fondos en donde los resultados pueden ser escasos" (48).

Deberán instrumentarse políticas de largo plazo que afecten los niveles de desocupación, magnitud de la migración campo-ciudad y la concentración industrial. Porque "los programas que tienen la finalidad de mejorar la ciudad sólo pueden tener éxito si resultan en el mejoramiento de las condiciones de vida en todo el país" (49).

(47) Wilkie, James. p.289

(48) Idem. 288

(49) Flores, Edmundo. Op. cit. p 228

Lo industrial:

Utilización de tecnologías apropiadas o intermedias, es decir, reorientar el tipo de tecnología que se usa, ya que la avanzada "que produce la sociedad industrial es una tecnología fundada en el capital, que tiende a ahorrar mano de obra" (50). Incrementa el desempleo, por el contrario, se deberán utilizar tecnologías que creando fuentes de trabajo, ahorren el consumo de energía, promuevan el uso de la energía natural y la utilización de los recursos propios, no la dependencia. Lamentable y tardíamente nos enteramos que importar bienes de capital trae inherente, la importación de desempleo.

Se debe promover la creación de fuentes de trabajo digno, que tengan también una remuneración digna para toda la población posible.

En todo caso, pueden promoverse programas productivos alternativos que estimulen el trabajo, la creatividad y la iniciativa que, en un sentido, ya la tenemos.

Deben desarrollarse políticas económicas que, en vez de sacrificar a las generaciones presentes, en aras de un supuesto bienestar de las generaciones futuras, permita resolver ahora las necesidades de ahora dentro de un proyecto global que prevea las necesidades de mañana.

Que apunten a la sostenibilidad del desarrollo en el sentido de que aumente la participación de los beneficiarios, que genere beneficios a las futuras generaciones y que promueva el mejoramiento del ambiente y la independencia del país.

Que fomente y permita el ahorro interno de la población, y que no sólo estimule el consumo y derroche bajo la lógica de que se puede

(50) González Pedrero, Enrique. Op. cit. p. 39

gastar más simple y sencillamente porque se tiene más. Pensando que incorporarse plenamente a la sociedad implica formar parte de la rutina consumista y ambiciosa de la sociedad moderna.

Que estimule y oriente el excedente económico a la inversión de nuevas empresas y no sólo al mercado especulativo del dinero. Que reoriente además el curso de la Bolsa de Valores de especulativa a fomento a la inversión.

El desarrollo, tomando en cuenta estos aspectos, nos permitirá vivir en una nueva experiencia, en donde las personas y las estructuras sociales, políticas y económicas podamos relacionarnos sanamente.

Porque al fin de cuentas, a todos y cada uno de nosotros nos corresponde contribuir de una manera decisiva a hacer más habitable este tiempo y este mundo que es, después de todo, el único que nos tocó vivir, no esperando a que simplemente las cosas sucedan, sino que de alguna manera se tomen acciones concretas que vayan apuntando en esa dirección.

Aspiramos a una sociedad civil que pueda ser más sana, más pluralista, mejor estructurada, donde todos sus componentes respondan al desafío de fin de siglo y se dediquen a crear una verdadera democracia social, económica y política.

Que podamos vivir en una sociedad en donde:

1.- No se tenga que vivir con la mentira institucionalizada como forma de vida social.

2.- No se tenga que recurrir a la asociación delictuosa para buscar niveles dignos de vida ni de subsistencia.

- 3.- No se tenga que estar 'ganando la vida' a costa de perderla, con sistemas productivos y remuneraciones injustas.
- 4.- No se tenga que estar comprando el voto de la ciudadanía como reflejo de la carencia de argumentos y propuestas convincentes en sí mismas.
- 5.- No exista el 'dedazo' como mecanismo de nominación, saltando olímpicamente la capacidad, preparación y mérito de las personas, entre otros elementos, para desempeñar distintas tareas.
- 6.- No se tengan que estar magnificando los éxitos nacionales, porque ellos hablan por sí mismos, ni tener que justificar apresuradamente las políticas implementadas.
- 7.- No se tenga que estar recurriendo a la evasión de impuestos por las altas y arbitrarias tasas, o por que el ciudadano común y corriente sabe que estos recursos quedarán en la bolsa de algún influyente funcionario.
- 8.- Haya capacidad de autocrítica personal, institucional y social sin miedo a la represión o a ser víctima de la censura.
- 9.- Se deje de buscar la recompensa, en cualquiera de sus expresiones (mordida o propina) como condición para cumplir lo que de suyo propio tiene cada uno como responsabilidad.
- 10.- Los viejos no sean vistos como estorbo o cargas económicas por no ser 'productivos', sino como elementos convocatorios a nuevas generaciones por su experiencia y sabiduría adquirida.
- 11.- Los que comen maíz y los que comen pan de trigo, puedan compartir por igual (en su proporción correspondiente) los beneficios del sistema socio-económico, del que todos participan.
- 12.- Los ricos y los 'de a pie', puedan participar en la propuesta nacional del desarrollo mediante procesos participativos genuinos,

legítimos y transparentes.

13.- La definición de las políticas públicas no sean producto de 'negociaciones bajo la mesa', sino producto del diálogo y concertación abierta.

14.- Se ha sido capaz de romper con el 'círculo vicioso de la pobreza'.

15.- No se tengan que usar 'calificativos' para dar fuerza a lo que originalmente tiene ya su propio valor, como: "todo el peso de la ley"; tener "voluntad política", escuela u hospital 'digno', pactos de 'civilidad', etc.

16.- No se tengan que estar creando 'elefantes blancos' (subprocuradurías especiales, coordinaciones especiales, comisiones especiales, etc.) como símbolo de incompetencia para resolver cosas que ya tienen definidas sus marcos de actuación en los distintos instancias gubernamentales o ante la negativa de reconocer 'lo que no funcionó'.

17.- No se tengan que estar justificando los 'medios' por los 'fines' sino que ambos formen parte de una misma unidad ética-moral.

18.- Nuestro silencio no nos haga cómplices pasivos del subdesarrollo y la injusticia. Y en donde nuestro hablar no tenga como finalidad acallar los golpes que recibe nuestra conciencia al ver que las cosas no son como debieran, sin que hagamos lo que debieramos.

19.- No se tengan que tomar las armas para decir: ¡ya basta! a la acumulación de injusticia porque ésta ha sido eliminada de la realidad, no sólo en los papeles.

20.- Los problemas y las necesidades puedan ser resueltos con un alto nivel de creatividad y bajo la máxima justicia: "a cada quien según

su necesidad y cada quien según su capacidad".

21.- Se mantenga el equilibrio de las regiones y el desarrollo comience en el nivel mínimo: la localidad, para irse expandiendo paulatinamente hacia las regiones de manera concéntrica.

22.- Se revitalice al municipio como la célula del federalismo y como promotor originario del desarrollo.

23.- Haya representatividad política de la ciudadanía.

24.- No se tenga que ir al "Ángel de la independencia" para celebrar como una experiencia de catársis social y desahogar lo que en otras dimensiones de la vida no somos capaces de enfrentar con valentía y responsabilidad.

25.- Exista un sistema para-político adecuado que vele por que el sistema político tradicional cumpla con sus responsabilidades y fomente una cultura política de toda la sociedad.

26.- La asignación de recursos provenga de la planeación, del diagnóstico de las necesidades y no de los intereses particulares de quien tenga la capacidad de decidir.

27.- En donde no se tenga que empezar la historia cada seis años, porque existe una continuidad de los planes y programas del gobierno.

28.- Se deje el 'influyentismo' como modus operandi y se hagan valer tanto las leyes como los derechos de los ciudadanos en igualdad de circunstancias.

29.- Haya tolerancia a los grupos minoritarios, sea cual fuere su distinción (edad, sexo, raza, credo o afiliación política) y se defienda ésta como un valor universal.

30.- Los conflictos o diferencias personales dejen de ser considerados como cuestiones 'políticas' cuando no lo son.

31.- Los resultados deportivos no tengan la puntuación de: 'por

poquito'.

32.- Se devuelva la dignidad a la ciudadanía.

33.- Haya un reencuentro con la identidad propia y no andemos de 'made-inchismo'.

34.- La ecología encuentre un respeto y cuidado como el que debiera tener, por nuestra conciencia y responsabilidad y no porque es la moda mundial en los foros.

35.- Donde los medios de comunicación cumplan su función social y política, promoviendo y defendiendo las bases de la democracia de nuestro país, en un ejercicio de liberación y no sean instrumentos de manipulación y dominio de los más desprotegidos.

36.- Donde se fomente una cultura de la seguridad pública, pero también social. Especialmente en lo concerniente a la seguridad e higiene en el trabajo.

37.- En donde se desarrolle una cultura de prevención de desastres a través de la educación y los simulacros, reduciendo así el impacto de las consecuencias inevitables.

38.- En donde la responsabilidad, calidad, servicio, ética, etc. no sean meras palabras de moda; sino que expresen el deseo y la tarea de hacer las cosas como se debe.

39.- Donde la protección al consumidor no sea solamente un membrete gubernamental, sino que sean instancias de verdadera defensa a los derechos del consumidor.

40.- En donde todas las instancias de defensa a la ciudadanía y las labores policíacas se vean reducidas a su mínima expresión porque ya no sean necesarias.

41.- El desarrollo se exprese en los aspectos más elementales de

educación vial, como el respeto al peatón y el uso del cinturón de seguridad.

42.- No se intente desplazar un Estado de responsabilidad solamente abanderando y defendiendo un Estado de Derecho.

43.- El desarrollo haya pasado por el espacio más íntimo de la ciudadanía: la vivienda.

44.- El desarrollo haya afectado la relación más íntima de la ciudadanía: la familia.

45.- El desarrollo afecte el tiempo más íntimo de la ciudadanía: el aquí y el ahora.

46.- En donde reine el poder de la razón y no la razón del poder. Paraphraseando a Platón en su propuesta de tener un rey filósofo: hombre que por virtud de su razón puede seguir el curso de conducta más válido, y que por virtud de su autoridad socialmente aceptada está en aptitud de conducir a la comunidad por ese camino.

Pareciera como si se estuviera hablando del Reino de Dios, predicado por Jesucristo o al menos del mundo feliz de Aldous Huxley, ciertamente que esto parece, pero esto puede comenzar a ser parte del proceso de desarrollo que impulsemos al asumir el compromiso que se adquiere como administradores públicos, en el ejercicio profesional de nuestra actuación personal.

Pero también al buscar que las estructuras, normatividad y procedimientos, que son las herramientas de trabajo con las que tenemos que hacerlo, sean los idóneos para promover este proceso y no un obstáculo que desde su inicio desanime y frustre las iniciativas personales; entendiendo que al final de cuentas, nuestra responsabilidad como profesionales de esta rama, no es para quedar

bien con el jefe, ni con la estructura administrativa, sino que somos responsables a una confianza depositada por la sociedad y es a ella a quien se entregan las cuentas de este ejercicio.

ARCOIRIS DEL DESARROLLO

- NEGRO Humo de las chimeneas industriales (economía de mercado)
- ROJO Sangriento de las revoluciones socialistas (economía planificada)
- ROSA Social-democracia (estado interventor moderado)
- VERDE Ecologista (rescate y preservación de los recursos naturales)
- AMARILLO Tecnología asiática, corporativismo y disciplina
- AZUL De los océanos desaprovechados
- CAFE El trabajo y capacidad de la raza morena del sur y los que todavía no dan color.

CONCLUSIONES

1.- El Estado mexicano postrevolucionario como elemento sintetizador de las tensiones sociales, económicas y políticas que vivió el país a principio de siglo, se convierte en el eje central del desarrollo del país, incorporando como un elemento determinante en este proceso de desarrollo, la atención a los Cometidos Sociales.

2.- Para llevar a cabo los mandatos emanados de la revolución mexicana, el nuevo Estado estableció una base jurídica (Constitución), una estructura política fuerte y centralizadora (presidencialismo y partido del gobierno). y una estructura administrativa que le permitiera enfrentar las demandas emanadas de la Constitución (Administración Pública centralizada y para-estatal). Su propia expansión y crecimiento muestran la forma en que el gobierno fué enfrentando estas demandas y también habla del contexto político, económico y social que fué viviendo el país.

3.- Los modelos de desarrollo impulsados por los gobiernos postrevolucionarios se caracterizaron por dar un énfasis a los aspectos económicos fundamentalmente y utilizando las demandas sociales en un manejo libre y político a favor de la autopromoción y legitimación del estado, como un estado revolucionario preocupado por el bienestar de la población.

4.- La politización estatal de los aspectos públicos del desarrollo social que implementó el gobierno revolucionario, llevó a 77 años de

la revolución mexicana, a tener una sociedad con el 50% de pobres y un 20% en pobreza extrema.

5.- La sociedad civil mexicana se encuentra en un despertar y en un proceso de participación más conciente, sistemático y organizado de muchas formas, para recuperar los terrenos de atención más elementales perdidos en aspectos como Derechos Humanos, salud, educación, trabajo y vivienda. En gran medida estas demandas no fueron trabajadas adecuadamente por el estado mexicano, por la incapacidad propia del gobierno al intentar cubrir todos los niveles de todas las áreas del desarrollo del país.

6.- La participación social se ha expresado cada vez más insistentemente, a través de organizaciones sociales, de promoción y defensa, en una búsqueda legítima de participación sin que estas quieran verse politizadas o cooptadas por los partidos políticos o estructuras gubernamentales.

7.- Esta presencia organizada de la sociedad está obligando al gobierno a revisar muy seriamente la normatividad y la manera de relacionarse apropiadamente con el sector social. Ya que éste, hoy por hoy, está resultando ser un fenómeno novedoso tanto para la sociedad como para el gobierno mismo, por lo que supone una fase de reconocimiento mutuo, diálogo, acuerdos, pactos o concertaciones para que puedan darse de una manera concurrente los aportes de cada uno en la promoción del desarrollo del país. Y que fortalezcan el proceso de madurez de la sociedad civil para atender sus propias demandas de la mejor manera.

8.- La función que realiza la sociedad civil a través de las DENESES no significa aceptar la idea de que el gobierno renuncie a las tareas político-económicas de sus Cometidos Esenciales y de Servicio Público que debe cumplir con la sociedad en su conjunto. Lo importante de este movimiento de corresponsabilidad social consiste en ayudar a redefinir el papel del gobierno para que cumpla adecuada, eficiente y justamente las obligaciones y funciones que le fueron otorgadas por el voto democrático. En este sentido, la convergencia y el límite natural de esta relación es el campo de los Cometidos Sociales.

9.-Una manera muy concreta en que el gobierno puede inducir la corresponsabilidad del sector social es convocando a Instituciones y grupos de la sociedad civil para lograr una concertación entre ellas con el propósito de fijar prioridades en los programas sociales que impulsan y complementar o reforzar las acciones que en este sentido promueve el gobierno. Esta convocatoria debería estar encabezada por Instituciones con experiencia, autoridad moral y con presencia de trabajo en los grupos de base sociales.

Esto implicaría desarrollar más intensamente el enfoque de la gestión social del estado en una relación de administración cada vez más horizontal.

10.- Esta nueva relación debería facilitar la deducibilidad de impuestos de los fondos levantados por estas organizaciones para el cumplimiento de sus programas, en la medida que cumplan satisfactoriamente con las metas establecidas y estas lleven una buena parte de corresponsabilidad.

11.- La posibilidad de establecer contratos-programa con la sociedad civil o la iniciativa privada a través de las OENEGES en vez de establecer órganos administrativos (departamentos, secretarías, empresas de participación estatal, organismos descentralizados, etc.) que sólo engrosan las filas burocráticas y aumentan los costos de operación tratando de resolver los problemas desde adentro de la Administración Pública; es una opción que debe estudiarse con mayor profundidad, por los efectos positivos que puede tener para el estado y sus instituciones en la legitimación del poder y en la redefinición del papel del estado. En este caso, el papel más sobresaliente que podría desempeñar el Estado es el de convocar a la sociedad civil para que presente sus propuestas (proyectos de trabajo) y que sean financiados y supervisados, por él mismo si así lo considera necesario. Siendo entonces, el gobierno el convocador y la sociedad civil la que define y opera los programas.

12.- El Desarrollo debe verse como proceso, con una visión centrada en las personas (antropocéntrica), que crea y defiende los espacios necesarios para la iniciativa personal y la creatividad, incluye aspectos de educación y participación, que sintetiza dialécticamente la creación de condiciones de vida y la promoción de los estilos de vida.

13.- El desarrollo, por tanto, deberá expresarse en las cosas más elementales de la vida cotidiana de la sociedad; tal como: la educación vial; el uso racional de los recursos, la integración familiar, el respeto al voto, respeto a los derechos humanos y

la incorporación del cuidado ecológico.

14.- La promoción del desarrollo del país, puede y debe darse entonces, en una relación dialéctica entre los distintos sectores de la sociedad. Es decir, que dado el contexto nacional que estamos viviendo, en este momento está correspondiendo al sector social tomar la iniciativa; aunque no la exclusividad, en aspectos que, tanto las políticas públicas como los modelos de desarrollo implementados, dejaron de lado.

Sin embargo, esta relación deberá desembocar en la configuración de un nuevo estado que asuma el cumplimiento de su responsabilidad en la línea de la modernización y estimulando la participación de la sociedad a través de estas organizaciones sociales en la búsqueda de la promoción humana que lleve a la dignificación de las personas.

15.- Debido a que la administración pública está enfrentando este proceso de relacionamiento novedoso con la sociedad civil. Requiere, para una mejor ejecución, que la formación académica de los estudiantes tanto de Ciencia Política como de Administración Pública, incorpore el estudio y análisis de esta nueva dinámica social y la complejidad que presentan estas organizaciones.

Además que promueva una nueva actitud frente a estos cambios vertiginosos que la realidad socio-política nos está mostrando.

Para lo cual, los planes de estudio de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, deberán ser revisados y ajustados a esta nueva dinámica. Sólo así será posible tener en el ejercicio profesional un nivel de intervención apropiado que redunde en un mayor beneficio de los distintos sectores del país.

ANEXOS

CUADRO CRONOLÓGICO DE MECANISMOS LEGALES Y ADMINISTRATIVOS (1917-1940)

- 1930 Comisión Nacional de Planeación.
- 1930 Ley sobre Liquidación (de los antiguos bancos de emisión).
- 1931 Nueva Ley Monetaria.
- 1931 Reforma a la Ley Constitutiva del Banco de México.
- 1931 Dirección del Censo del Departamento del Distrito Federal.
- 1931 Oficina de Auditorías Especiales.
- 1931 Ley Federal del Trabajo.
- 1932 Bonos de la Deuda Pública Interna de los Estados Unidos Mexicanos (por 40 años).
- 1932 Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (hoy BANOBRAS).
- 1932 Consejos Locales de Planeación.
- 1932 Juntas de Mejoras Materiales y Servicios Públicos.
- 1933 Sociedad Financiera (dependiente de la SHCP).
- 1933 Primer Plan Sexenal (PNR)
- 1933 Dirección de Cooperación Agrícola.
- 1933 Dirección de Aprovechamientos de Ejidos y Cooperativas Agrícolas.
- 1934 Nueva Ley Monetaria.
- 1934 Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial.
- 1934 Banco de Comercio Exterior.
- 1934 Banco Ejidal.
- 1934 Nacional Financiera.
- 1934 Ley de Coordinación y Corporación de Servicios de Salubridad (que dió origen a los Servicios Coordinados de Salud Pública).
- 1935 Comité Asesor Especial (Dependiente del Presidente).
- 1936 Ley de Crédito Agrario y Ejidal.
- 1936 Banco Nacional de Crédito Ejidal.
- 1936 Comisiones de la Alta y Baja Tarahumaras.
- 1936 Comisión de Estudios de Planeación del Valle del Mezquital.
- 1936 Dirección de Obras del Bajo Río Bravo.
- 1937 Comisión Federal de Electricidad (CFE).
- 1937 Secretaría de Asistencia
- 1937 Instituto Nacional Indigenista.
- 1937 Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- 1937 Instituto Politécnico Nacional.
- 1937 Banco Nacional de Comercio Exterior.
- 1938 Ley de Expropiación Petrolera.
- 1938 El Partido Nacional Revolucionario se convierte en el Partido de la Revolución Mexicana.
- 1938 Centros de Educación para Indígenas.
- 1940 Hospital de Enfermedades de la Nutrición.
- 1940 Ley de Vías Generales de Comunicaciones.
- 1940 Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

CUADRO CRONOLOGICO DE MECANISMOS LEGALES Y ADMINISTRATIVOS (1917-1940)

- 1917 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1917 Ley de Secretarías de Estado.
- 1917 Dirección General de Bellas Artes.
- 1917 Escuela de Bibliotecarios y Archiveros.
- 1917 Escuela Nacional de Veterinaria.
- 1918 Ley para elección de Poderes Federales.
- 1921 Secretaría de Educación Pública.
- 1923 Dirección de Pesquería.
- 1923 Departamento de Estadística Nacional.
- 1923 Talleres Nacionales de Construcciones Aeronáuticas.
- 1923 Departamento de Bibliotecas y Archivos Económicos.
- 1923 Tratados de Bucarell.
- 1923 Primera Convención Bancaria.
- 1924 Escuela de Agricultura.
- 1924 Departamento de Industrias.
- 1924 Cámara de Comercio.
- 1924 Comisión de Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza.
- 1924 Instituto Geológico.
- 1925 Dirección General de pensiones Civiles y de Retiro (hoy ISSSTE).
- 1925 Ley de Ingresos (Impuesto sobre la renta).
- 1925 Banco de México, S.A.
- 1925 Ley Federal de Crédito Agrícola.
- 1925 Comisión Nacional Bancaria.
- 1925 Ley de Compañías de Fianzas.
- 1925 Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.
- 1925 Comisión Nacional de Caminos.
- 1926 Banco Nacional de Crédito Agrícola.
- 1926 Ley Federal de Irrigación.
- 1926 Fondo Nacional de Financiamiento.
- 1926 Ley de Colonización.
- 1926 Ley de Bancos de Fideicomisos.
- 1928 Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos (para evaluar las relaciones socioeconómicas del país).
- 1928 Comisión de Presupuestos.
- 1928 Oficina de Impuestos sobre sucesiones y donaciones.
- 1929 Partido Nacional Revolucionario (PNR).
- 1929 Comisión Técnica del Ramo Textil.
- 1929 Departamento del Distrito Federal.
- 1929 Comisión Cívica de Reforma y Cultura.
- 1929 La Universidad consigue su autonomía (UNAM).
- 1930 Ley sobre Planeación General de la República.

Continua...

CUÁDRO CRONOLÓGICO DE MECANISMOS LEGALES Y ADMINISTRATIVOS (1940-1958)

- 1940 Ley de Vías Generales de Comunicación.
- 1941 Comisión Federal de Planificación Económica.
- 1941 Fondo para el Fomento Industrial.
- 1942 Petróleos Mexicanos incluye en sus contratos colectivos de trabajo programas de construcción de casas para sus empleados de base.
- 1942 Departamento del Distrito Federal.
- 1943 Se fusionan: Secretaría de Asistencia y Departamento de Salubridad, creando la Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- 1943 Hospital Infantil de México.
- 1943 Comisión Intersecretarial (integrada por los subsecretarios y secretarios generales más un representante de la Procuraduría general de la República).
- 1943 Nueva Ley Federal del Trabajo.
- 1944 Instituto Nacional de Cardiología.
- 1944 Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 1944 Comisión Nacional para Estudios de los Problemas de México en la Postguerra.
- 1944 Comisión Federal de Fomento Industrial.
- 1944 Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas.
- 1946 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- 1946 Dirección Técnica de Organización Administrativa dependiendo de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.
- 1946 Comisión Federal de Vigilancia Electoral
- 1947 La Comisión Nacional de Irrigación se convierte en la Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- 1947 Comisión del Papaloapan.
- 1947 Comisión de Tapalcatepec.
- 1948 Instituto Nacional Indigenista.
- 1951 Comisión del Río Fuerte.
- 1951 Comisión del Río Grijalba.
- 1951 Registro Nacional de Electores.
- 1951 Ley sobre atribuciones al Ejecutivo Federal en materia económica.
- 1953 Comité de Inversiones crea el Plan de Inversiones del Sector Público (1953-1958).
- 1953 Se otorga el voto a la mujer.
- 1954 Fondo de la Habitación Popular (FONHAPO).
- 1954 Instituto Nacional de la Vivienda (INV).
- 1956 Reglamento de los servicios de Habitación, Previsión Social y Previsión de Invalidez del IMSS.
- 1956 Dirección de Pensiones Militares.
- 1958 Secretaría de la Presidencia, sustituye a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

CUADRO CRONOLÓGICO DE MECANISMOS LEGALES Y ADMINISTRATIVOS (1958-1970)

- 1959 Plan Nacional para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México.
- 1959 Acuerdo del Ejecutivo para que toda la Administración Pública presente su programa de Inversiones (1960-1964).
- 1959 ISSSTE sustituye a la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro.
- 1960 Instituto de Rehabilitación.
- 1960 Comisión del Pánuco.
- 1960 Comisión del Río Balsas.
- 1960 Se compra la Compañía de Luz y Fuerza.
- 1961 Acuerdo Presidencial por el que todos los Organismos Públicos Federales deberían redoblar esfuerzos para lograr el desarrollo económico y social del país.
- 1961 Instituto de seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).
- 1961 Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.
- 1961 Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI).
- 1962 Comisión Intersecretarial (Hacienda y Presidencia) para elaborar los Programas Nacionales de Desarrollo Económico y Social.
- 1962 Ley para el control de Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
- 1963 Plan de Acción Inmediata (1963-1965).
- 1964 Plan de Desarrollo Económico y Social (1966-1970).
- 1964 Programa Financiero de Vivienda (PFV).
- 1965 Comisión Mixta Coordinadora de Actividades en Salud Pública y Seguridad Social (formada por SSA, IMSS e ISSSTE), se derogó en 1979.
- 1965 Comisión de Administración Pública (CAP).
- 1965 Comisión de Inversión y Financiamiento.
- 1965 Programa de Inversión y Financiamiento del Sector Público Federal (1971-1976).
- 1968 Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN).
- 1970 Dirección General de la Habitación Popular del DDF, que tenía como finalidad construir viviendas.
- 1970 Nueva Ley del Seguro Social.
- 1970 Nuevo Código Sanitario.
- 1970 Primera Convención Nacional de Salud.

CUADRO CRONOLOGICO DE MECANISMOS LEGALES Y ADMINISTRATIVOS (1970-1982)

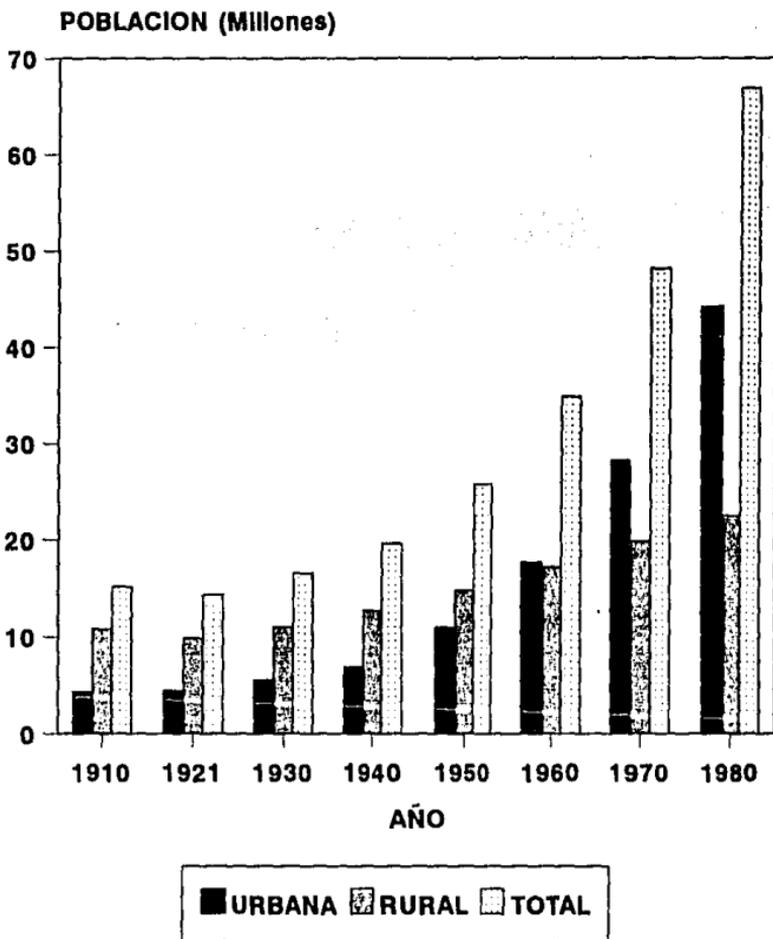
- 1971 La Dirección General de Estudios Administrativos sustituye a la Comisión de Administración Pública.
- 1971 Acuerdo por el que se crean las Unidades de Organización y Métodos (UOM's); Comisiones Internas de Administración (CIDA's) y la Dirección General de Estudios Administrativos, dependiente de la Secretaría de la Presidencia.
- 1971 Acuerdo por el que se crean las Unidades de Programación (UP's).
- 1971 Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), sustituyen - do al Instituto Nacional de la Vivienda (INV) desapareció en 1981.
- 1971 Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE).
- 1971 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).
- 1971 Plan de Consolidación.
- 1972 Fondo Nacional de la Vivienda.
- 1972 Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) para trabajadores de empresas priva - das, agrícolas, industriales, comerciales, etc.
- 1972 Fondo de la Vivienda para los trabajadores del Estado (FOVISSSTE), para los empleados públicos.
- 1972 Fondo de la Vivienda para los Militares (FOVIMI) para el personal de las fuerzas armadas.
- 1972 Ley General de Población.
- 1973 Ley Federal de Educación.
- 1973 Se crea la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- 1974 Comité Nacional Mxto para la Protección al salario.
- 1974 Plan Nacional de Salud.
- 1974 Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores. (FONACOT).
- 1974 Instituto Nacional del Consumidor.
- 1974 Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).
- 1974 Universidad Autónoma Metropolitana.
- 1975 Promotora Nacional para la producción de granos alimenticios.
- 1975 Comisión Nacional Coordinadora del Sector agropecuario.
- 1975 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).
- 1975 Secretaría de la Reforma Agraria sustituye al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- 1976 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).
- 1976 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).
- 1976 Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- 1976 Ley General de Deuda Pública.
- 1976 Instituto de Seguridad Social para la Fuerza Armada en México (ISSFAM), sustituye a FOVIMI.
- 1976 Consejo Nacional de Población (CONAPO).
- 1976 Ley General de Asentamientos Humanos.
- 1977 Coordinación General de Estudios Administrativos.
- 1977 Secretaría de Comercio.
- 1977 Departamento de Pesca.
- 1977 Comisión de Desarrollo Urbano (CODEUR), sustituye a la Dir. Gral. de Habitación Popular; su propósito regularizar la tenencia de la tierra, relegando la construcción a segundo término.
- 1977 Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), fusionándose el Instituto Nacional de Protec - ción a la Infancia (INPI) y el Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN).
- 1977 Se instaura el Sector Salud, bajo la coordinación de la SSA, sin haber sido agrupados el IMSS, ISSSTE y DIF.
- 1977 Plan Nacional de Educación.
- 1977 Plan Nacional de Desarrollo (1978-1982).
- 1978 Gabinete del Sector Salud (constituido por SSA, IMSS, ISSSTE, DIF y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), con la tarea de lograr la congruencia, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios, elaboró el Programa Quinquenal del Sector Salud y Seguridad Social (1978-1982).
- 1978 Centro Mexicano de Estudios de Salud Mental, luego se transformó en Centro Mexicano de Estudios de Farmacodependencia.
- 1978 Ley de Amnistía.
- 1979 Instituto Mexicano de Psiquiatría.
- 1980 Sistema Nacional de Vacunación.
- 1981 Coordinación de los Servicios de Salud Pública. adscrita a la Presidencia de la República.
- 1982 Nacionalización de la Banca.

CUADRO CRONOLÓGICO DE MECANISMOS LEGALES Y ADMINISTRATIVOS (1982-1994)

- 1982 Ley de Planeación.
- 1982 Programa para la Producción, Abasto y Control de la canasta básica.
- 1982 Programa Inmediato de Reordenación económica (1983-1988).
- 1982 Plan Global de Desarrollo. (1982-1988).
- 1982 Modificación a la Constitución (arts. 25, 26, 27, 28 y 115).
- 1982 Firma de la Carta de Intención y Memorandum Técnico del FMI.
- 1983 Programa Nacional de Alimentación (1983-1988).
- 1983 Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).
- 1983 Gabinete Económico y el Secretariado Técnico.
- 1983 Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes.
- 1983 Modificación a la Ley Federal del Trabajo.
- 1984 Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- 1984 Programas Regional de Empleo.
- 1984 Decreto del Programa de Descentralización Administrativa.
- 1984 Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide).
- 1984 Programa Nacional de Salud (1984-1988).
- 1985 Programa de Descentralización Administrativa de la APF.
- 1986 Programa de Aliento y Crecimiento (PAC).
- 1986 México se adhiere al GATT.
- 1986 Programa de Reconversión Industrial.
- 1986 Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOOPE) (sustituye al Código Federal Electoral).
- 1986 Modificación a los arts. constitucionales 65, 66 y 69 sobre actividades legislativas.
- 1987 Pacto de Solidaridad Económica (PSE).
- 1988 Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE).
- 1988 Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).
- 1988 Comisión del Programa Nacional de Solidaridad.
- 1988 Consejo Consultivo del Pronasol.
- 1989 Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad (SPP).
- 1989 Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994).
- 1989 Programa de Modernización Educativa.
- 1989 Pacto Económico para la Competitividad y el Empleo (PECE).
- 1990 Manual Único de Operación del PRONASOL.
- 1990 Programas de Concertación.
- 1990 Programa de Aliento y Crecimiento.
- 1990 Programa de Simplificación Administrativa.
- 1990 Gabinete de Asuntos Agropecuarios.
- 1990 Gabinete de Salud.
- 1990 Gabinete de Comercio Exterior.

POBLACION

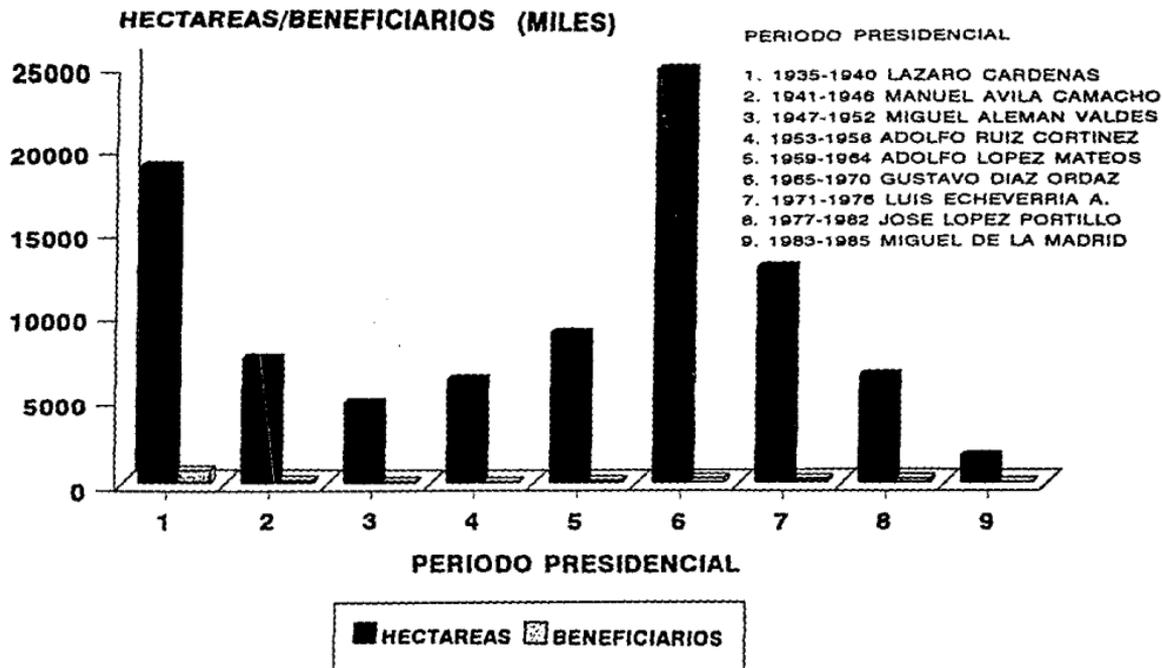
POBLACION TOTAL URBANA Y RURAL (NUMERO DE HABITANTES)



FUENTE: ESTADISTICAS HISTORICAS (SPP) Cuadro 1.5 p. 33

REFORMA AGRARIA

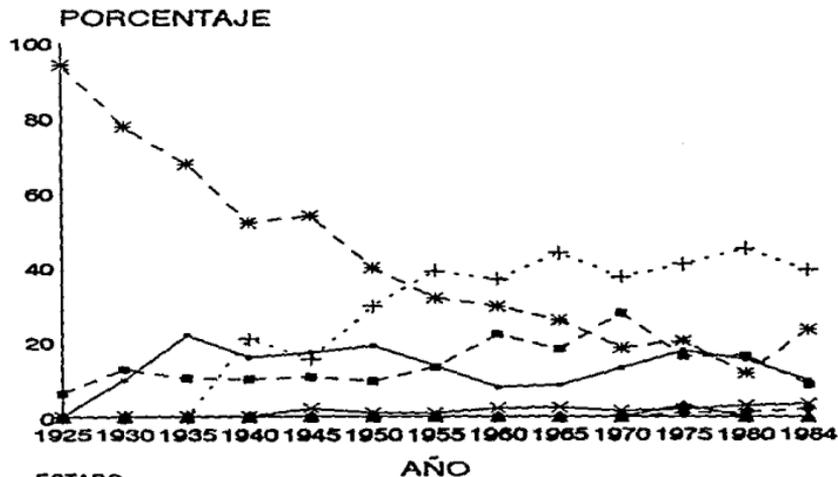
DOTACION DE TIERRAS SEGUN PERIODOS PRESIDENCIALES



FUENTE: ESTADISTICAS HISTORICAS (SPP) Cuadro 7.1 p.273

INVERSION PUBLICA FEDERAL (1925-1984)

DESTINO DE LA INVERSION PUBLICA (EN PORCENTAJE)



AREA DE INVERSION

- F. AGROPECUARIO
- + F. INDUSTRIAL
- * COM. Y TRANSP.
- BENEFICIO SOCIAL
- × ADM. Y DEFENSA
- ◆ COMERCIO Y TURISMO
- ★ CONVENIOS DE COORD.

ESTADO POSTREVOLUCIONARIO

V. CARRANZA
A. DE LA HUERTA
A. CBREGON
P. ELIAS CALLES
E. PORTES GIL
P. ORTIZ RUBIO
A. RODRIGUEZ
L. CARDENAS

INDUSTRIALIZACION

M. AVILA C.
M. ALEMAN V.
A. RUIZ CORTINEZ

DESARROLLO ESTABILIZADOR

A. LOPEZ MATEOS
G. DIAZ ORDAZ

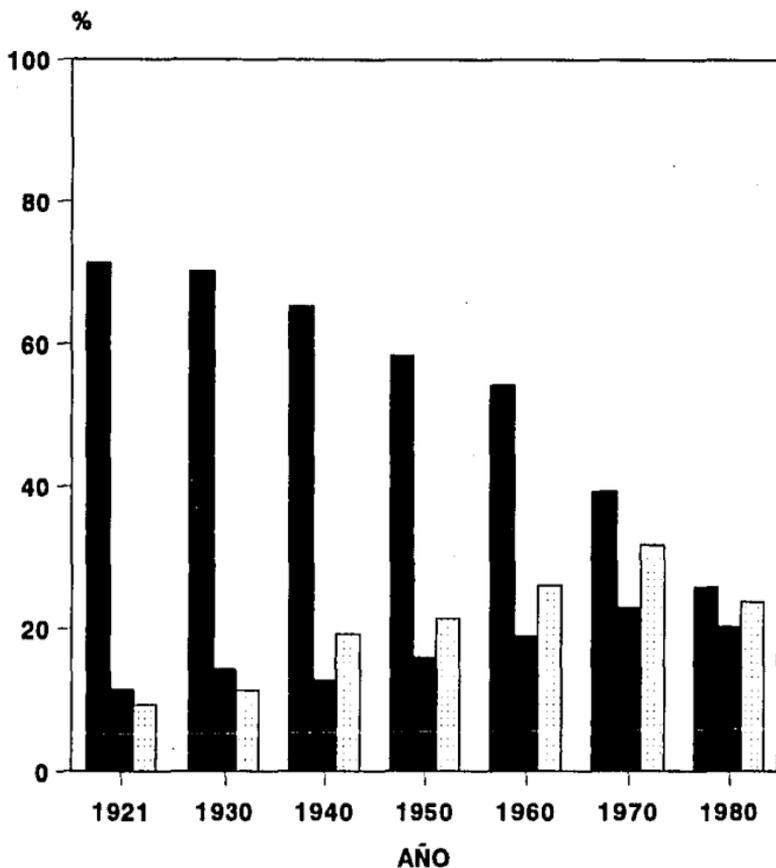
DESARROLLO COMPARTIDO

L. ECHEVERRIA
J. LOPEZ P.

MODERNIZACION

M. DE LA MADRID
C. SALINAS DE GORTARI

EMPLEO POBLACION OCUPADA

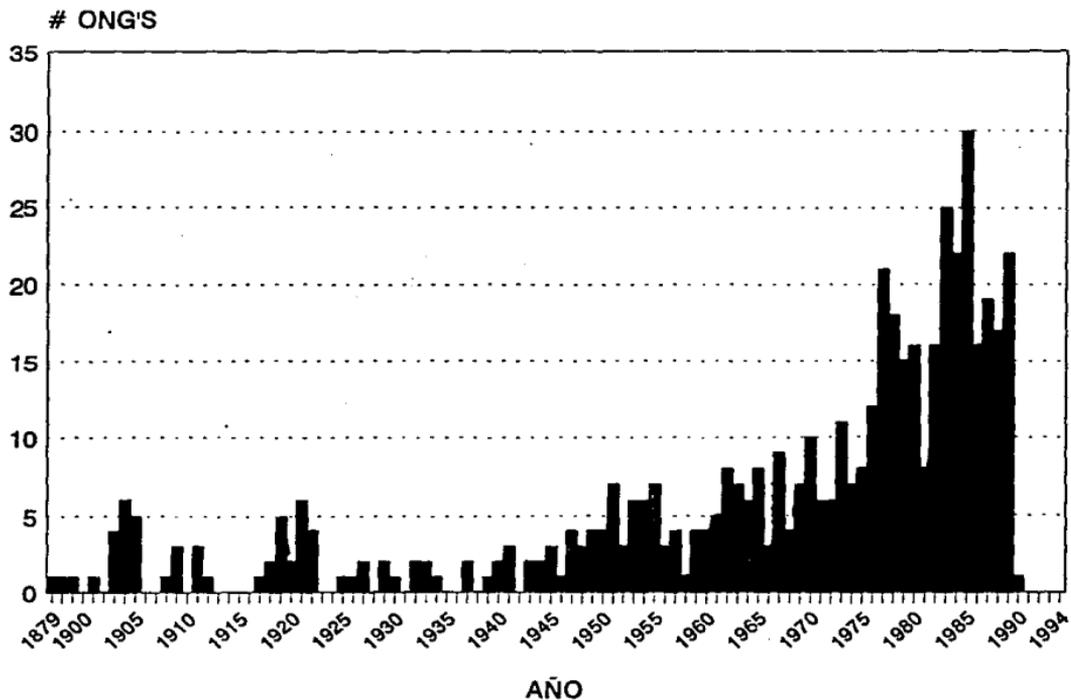


SECTOR PRIMARIO
 SECTOR SECUNDARIO
 SECTOR TERCIARIO

FUENTE: ESTADISTICAS HISTORICAS (SPP) Cuadro 6.1 p.251

Anexo No. 9

EVOLUCION Y PRESENCIA DE LAS OENEGES EN MEXICO



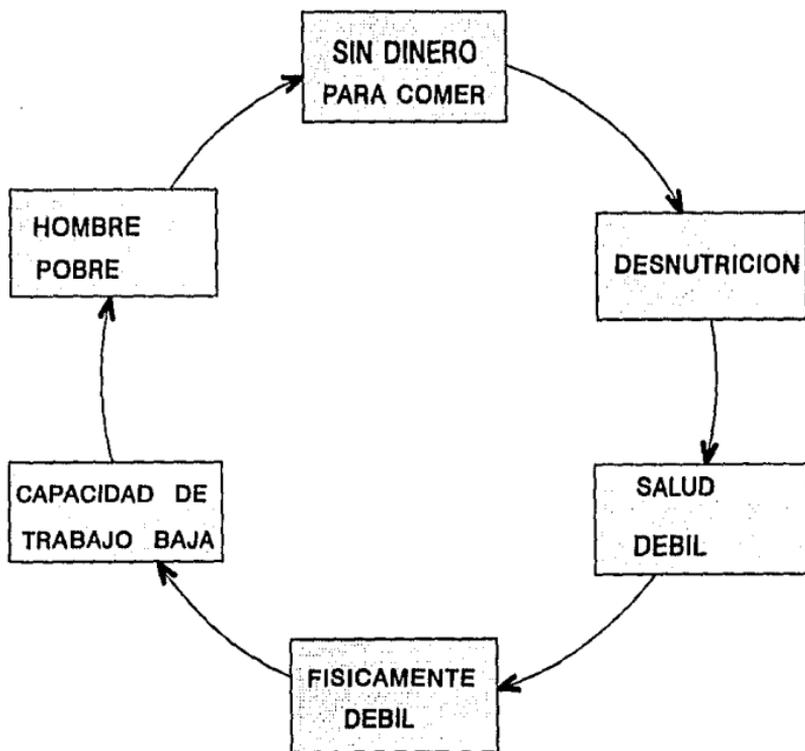
FUENTE: DIRECTORIO DE INSTITUCIONES FILANTROPICAS
CENTRO MEXICANO DE INSTITUCIONES FILANTROPICAS 1990, MEXICO

RELACION: TIPO DE REGIMEN JURIDICO - AÑOS

AÑO REGIMEN JURIDICO	HASTA 1940'S	50'S	60'S	70'S	80'S	NO ESPECIFICA	TOTAL
SOCIEDAD CIVIL				3	6	2	11
ASOCIACION CIVIL	25	23	37	79	101	43	308
COOPERATIVA					3	1	4
INSTITUCION DE ASISTENCIA PRIVADA	46	12	16	25	70	15	184
ORGANISMO DE LA ONU		1					1
ORGANISMO INTERNACIONAL		1			1		2
BENEFICENCIA PRIVADA	1	1					2
MICRO INDUSTRIA					1		1
SOCIEDAD ANONIMA	1	1		1			3
PATRONATO	1	1	1				3
DEPENDENCIA	1	1		3	1		6
ASISTENCIA SOCIAL	1	1					2
NO ESPECIFICA	11	6	6	8	8	43	81
TOTAL	87	47	60	119	191	104	608

FUENTE : DIRECTORIO DE INSTITUCIONES FILANTROPICAS

CIRCULO VICIOSO DE LA POBREZA.



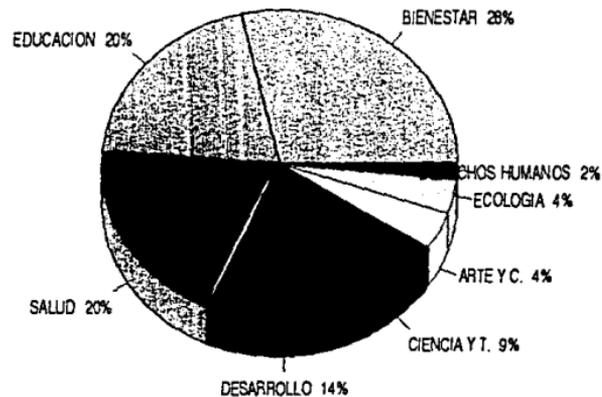
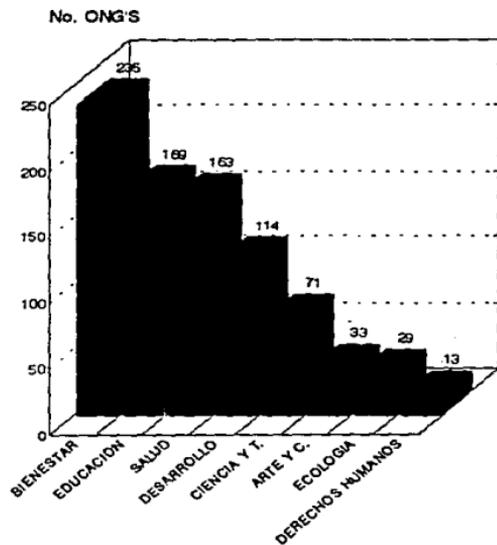
RELACION: TIPO DE REGIMEN JURIDICO - AÑOS

AÑO	HASTA 1940'S	50'S	60'S	70'S	80'S	NO ESPECIFICA	TOTAL
REGIMEN JURIDICO							
SOCIEDAD CIVIL				3	6	2	11
ASOCIACION CIVIL	25	23	37	79	101	43	308
COOPERATIVA					3	1	4
INSTITUCION DE ASISTENCIA PRIVADA	46	12	16	25	70	15	184
ORGANISMO DE LA ONU		1					1
ORGANISMO INTERNACIONAL		1			1		2
BENEFICENCIA PRIVADA	1	1					2
MICRO INDUSTRIA					1		1
SOCIEDAD ANONIMA	1	1		1			3
PATRONATO	1	1	1				3
DEPENDENCIA	1	1		3	1		6
ASISTENCIA SOCIAL	1	1					2
NO ESPECIFICA	11	5	6	6	6	43	81
TOTAL	87	47	60	119	191	104	608

FUENTE : DIRECTORIO DE INSTITUCIONES FILANTRÓPICAS

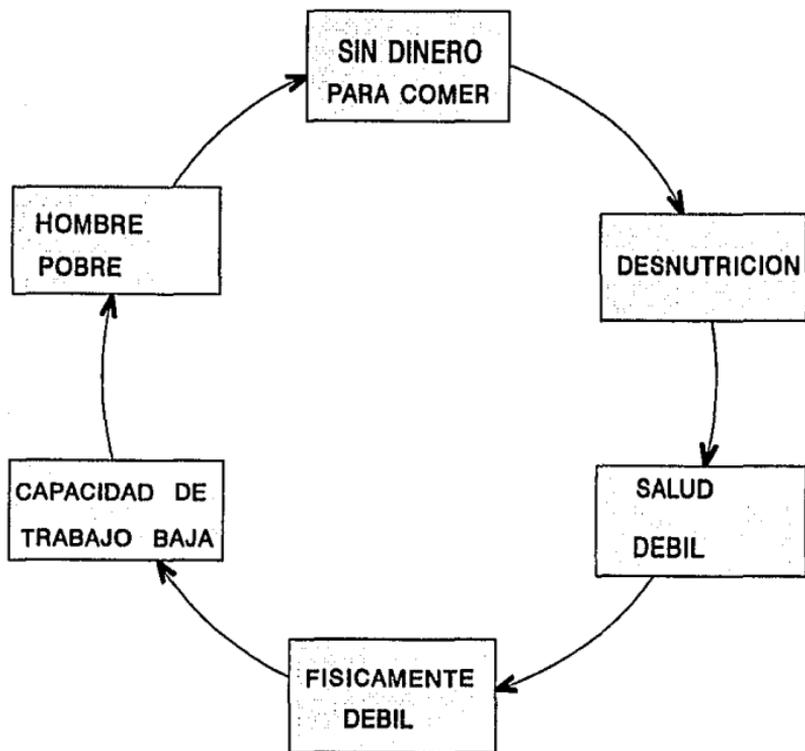
Anexo No. 11

AREAS DE ACCION DE LAS OENEGES

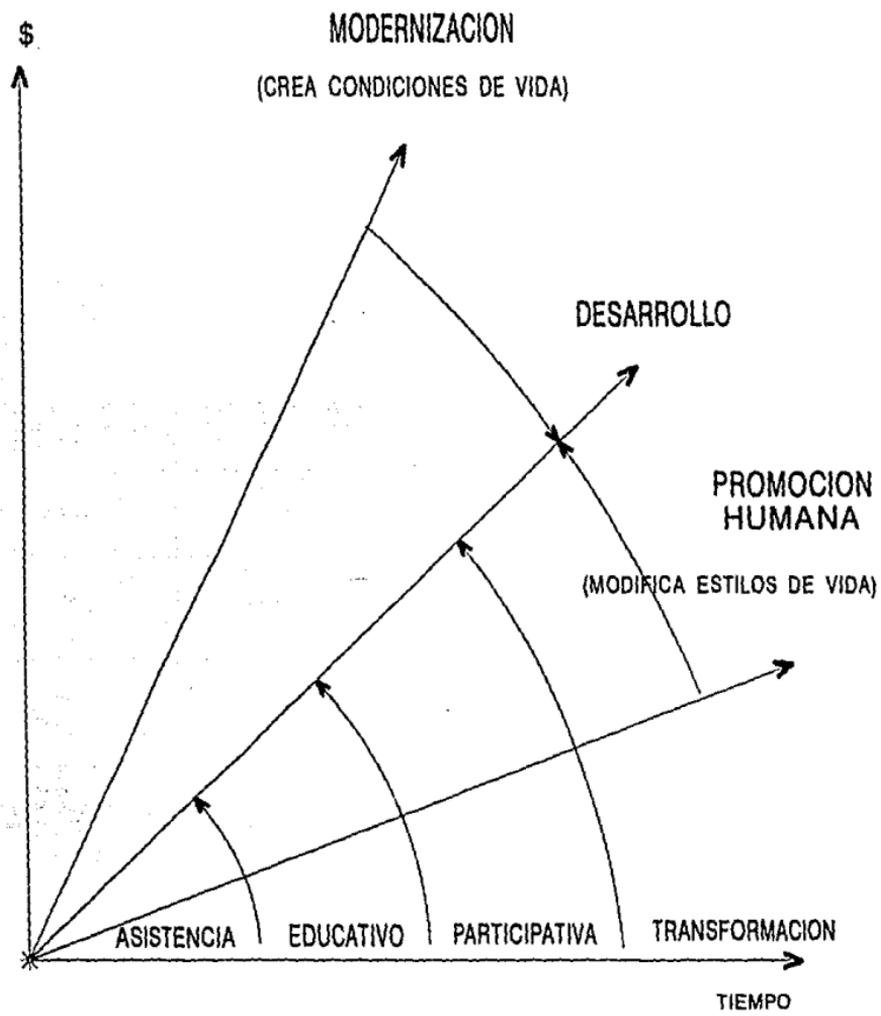


FUENTE:
DIR. DE INSTITUCIONES FILANTROPICAS.

CIRCULO VICIOSO DE LA POBREZA.



CONDICIONES PARA EL DESARROLLO



PROCESO DE PROMOCION HUMANA



ETAPA TIPOLOGIA	ASISTENCIAL	EDUCATIVA	PARTICIPATIVA	TRANSFORMADORA
DEL GRUPO META	'POBRES'	'REZAGADOS'	'MARGINADOS'	'OPRIMIDOS'
DE AYUDA	DA COSAS (DA EL PEZ)	IMPARTE ENSEÑANZA CONOCIMIENTO Y CAPACITACION (ENSEÑA A PESCAR)	CREA ESPACIOS RELACIONES DE SOLIDARIDAD (ESTABLECE COOPERATIVAS DE PESCADORES)	MODIFICA RELACIONES-PROCESO (CAMBIA RELACIONES DE PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE PESCA)
DE RELACION	DEPENDENCIA	PATERNALISTA	REFORMISTA	ACOMPÑAMIENTO
DE ACERCAMIENTO	AGENTE COMPASIVO	FACILITADOR EDUCATIVO	COLABORADOR COMPROMETIDO	CREATIVO
DE ENFOQUE	HACER ALGO POR	HACER ALGO POR	COMPROMETERSE CON	SER PARA
DE IMPACTO ESTRUCTURAL	NINGUNO	LOS INCORPORA AL SISTEMA	ABRE ESPACIOS DE PARTICIPACION	MODIFICA LA RELACIONES DE PRODUCCION

FUENTE: PROMOCION HUMANA (DIGNIFICACION), FRANCES O'GORMAN.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis. "Política Pública y Gobierno del Estado". La revista del Colegio. México. Año II Núm. 4 Octubre, 1990.
- Bobbio, Norberto. "Estado, Gobierno y Sociedad". México. FCE. 1989.
- Campbell, Federico. "Desde el México civil". El Financiero. México. 30 de julio de 1994.
- Carmona Herrera, José Lino. "La Administración Pública, un medio para el cambio social". México. FCPS. UNAM. 1979.
- Carpizo MacGregor, Jorge. "La Constitución mexicana de 1917". UNAM. Coordinación de Humanidades. México. 1983.
- Carrillo Castro, Alejandro. "Las Empresas Públicas en México". M.A. Porrúa, México. 1983.
- Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma administrativa en México". M.A. Porrúa. México. 1980.
- Centro Mexicano de Instituciones Filantrópicas. "Directorio de Instituciones Filantrópicas". Tepetzotlán, Estado de México. Centro Mexicano de Instituciones Filantrópicas A.C. 1990.
- Climaco Toledo, Joel. "La Administración del Desarrollo Regional en México 1930-1990". México. FCPS. UNAM. 1992
- Comité Mexicano de Organizaciones no gubernamentales pro Naciones Unidas. "Declaración y Estatutos". México. 1954.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. LI Legislatura Cámara de Diputados. México. 1982.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. "Necesidades Esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al año 2000". Tomo 4 Salud. COPLAMAR. México. Ed. Siglo XXI. 1982.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. "Necesidades Esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al año 2000". Tomo 2 Educación. COPLAMAR. México. Ed. Siglo XXI. 1983.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. "Macroeconomía de las Necesidades Esenciales en México". COFLAMAR. México. Ed. Siglo XXI. 1983.
- Cordera Campos, Rolando. et al. "México presente y futuro". México. Ed. Cultura Popular. 1988.
- Córdova, Arnaldo. "La Formación del Poder Político en México". México Ed. Serie Popular Era, 1987.

- Córdova, Arnaldo. "Las Reformas Sociales y Tecnocratización del Estado Mexicano". Revista No. 70 Ciencias Políticas, UNAM. México. 1972.
- Cortiña Feláez, León. "Teoría general de los cometidos del poder público". Conferencias en la Facultad de Derecho. UNAM. México. 1981.
- De Soto, Hernando. "El Otro Sendero". Instituto Libertad y Democracia. Ed. Printer. Colombia 1987.
- Eisenstadt, Samhuel. "Modernización: Movimientos de protesta y Cambio Social". Buenos Aires. Amorrortu Editores. 1968.
- Fernández Santilián, José. "Temas sobre teorías de Administración Pública". UNAM. México 1981.
- Flores, Edmundo. "Dentro y Fuera del Desarrollo". México. F.C.E. 1973.
- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". México. Ed. Porrúa. 1984.
- García Medel, María Rita. "La Administración Pública en los países subdesarrollados". México. FCPS. UNAM 1989.
- Gardella, Lorenzo A. "Enciclopedia Jurídica OMEBA". Tomo XXXIII. Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina. 1980.
- Germani, Gino. "Sociología de la Modernización". Buenos Aires. Ed. Paidós. 1979.
- González Casanova, Pablo. "La Democracia en México". México. Ed. Serie Popular Era. 1985.
- González Pedrero, Enrique. "La riqueza de la pobreza, apuntes para un modelo mexicano de desarrollo". México. Ed. Cal y Arena cuadernos. 1987.
- González Pedrero, Enrique. "Una democracia de carne y hueso". México. Ed. Océano. 1987.
- Hansen, Roger. "La Política del Desarrollo Mexicano". México. Ed. Siglo XXI. 1984.
- Hanson, H.A. "La Empresa Pública y el Desarrollo Económico". México. INAP. 1978.
- Harrison, Lawrence E. "El Subdesarrollo es un estado de la mente". Costa Rica. Libro Libre. 1991.
- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. "Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral". México. FRI. 1982.
- Jaguaribe, Helio. "Desarrollo Económico y Político". México F.C.E. 1972.

- Jiménez Castro, Wilburg. "Administración Pública para el Desarrollo Integral". México. F.C.E. 1975.
- Kaplan, Marcos. "Estado y Sociedad". México. UNAM. 1987.
- Las Razones y las Obras. "Gobierno de Miguel de la Madrid, Crónica de un sexenio 1982-1988". F.C.E. México. 1988.
- Layón Tovar, Leticia. "La Acción de la Administración Pública en las contingencias naturales". México. FCPS. UNAM. 1989
- Lópezllera Méndez, Luis. "Autogestión de los pueblos". México. Promoción del desarrollo popular. A.C. 1990.
- Manheim, Karl. "Libertad, Poder y Planificación Democrática". México. F.C.E. 1974.
- Martínez, María Matilde. "Las ONG's una diplomacia civil". El Financiero. México. 3 de junio de 1994.
- Medina Peña, Luis. "Hacia el nuevo estado, México 1920-1993". F.C.E. México. 1993.
- Mendieta Zapata, Carlos. "Administración Pública y Desarrollo Nacional". México. FCPS. UNAM 1986.
- O'gorman, Frances. "Promoción humana (dignificación)". Visión Mundial Internacional. San José, Costa Rica. 1990.
- Partido Revolucionario Institucional. "Plan Básico de Gobierno 1976-1982". VIII Asamblea Nacional Ordinaria. Octubre 25, 1975.
- Pérez Chávez, Lucio. "La Administración Pública como promotora del cambio social en México de 1970 a 1980". México. FCPS. UNAM. 1988.
- Pérez de Cuéllar, Javier. "The United Nations and non-governmental organizations". United Nations. New York. s/f.
- Pizarno, Alessandro, et al. "Participación y Cambio social en la problemática contemporánea". Ed. SIAP-PLANTEOS. Buenos Aires, 1975.
- Presidencia de la República. Unidad de la crónica presidencial. "Las razones y las obras". F.C.E. México. Tercer año.
- Ramírez Casasola, Roberto. "La Administración Pública Mexicana en los casos de desastre. El caso del Huracán Gilberto de 1988". México. FCPS. UNAM. 1990.
- Ríos Stosios, José Fausto. "Administración Pública, Política, Economía y Desarrollo en México 1920-1985". México. FCPS. UNAM. 1986.
- Ruiz Massieu, José Francisco. "La Empresa Pública". México. INAP. 1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto. "Estadísticas Históricas de México" Tomos I y II. México. INEGI. 1990

Secretaría de Programación y Presupuesto. "Plan Global de Desarrollo 1980-1982". México. 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1984". México. 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto. "Plan Nacional de Desarrollo 1986-1987". México. 1986

Secretaría de Programación y Presupuesto. "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994". México. 1989.

Secretaría de Programación y Presupuesto. "La Población en México, su ocupación y sus niveles de bienestar". Serie Manuales de Información Básica de la Nación. México. 1982.

Seldum, Arthur. "Diccionario de Economía". Ed. Alhambra. México. 1980.

Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". México. Ed. Porrúa S.A. 1977.

Torres Gaitán, Ricardo. "Memoria del Seminario sobre Planeación socio-económica, Derecho Administrativo y Administración Pública". México. UNAM. 1965.

Ugalde Trejo, Fernando. "La Administración Pública, un instrumento generador de bienestar social". México. FCPS. UNAM. 1990.

United Nations Organization. "Non-governmental organizations directory". New York. 1993.

United Nations Organization. "The United Nations and the non-governmental organizations". New York. September, 1955.

Wilkie, James. "La Revolución Mexicana 1910-1976, Gasto Federal y Cambio Social". México. F.C.E. 1976

TESIS EN BLANCO

26