



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

52
2es

LA POLITICA SOCIAL SALINISTA
(1988-1993), UN ESTUDIO DE CASO:
EL PROGRAMA GENERAL DE
REGULARIZACION DEL SUELO
Y SERVICIOS
(PROGRESSE)

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

P R E S E N T A :

WILFRIDO PEREA CURIEL

MEXICO, D. F.

MARZO 1995

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

NOTA ACLARATORIA

LA PRESENTE INVESTIGACION FUE PRODUCTO DE UN TRABAJO CONJUNTO Y COORDINADO, QUIERO EN ESTE ESPACIO OTORGAR MI RECONOCIMIENTO Y AGRADECIMIENTO A JOSE GUADALUPE MORQUECHO SANDOVAL, COAUTOR DE ESTA TESIS DE LICENCIATURA Y QUIEN DESAFORTUNADAMENTE, POR CUESTIONES PERSONALES, NO PUDO SUSTENTAR EL EXAMEN PROFESIONAL. CONSIDERO JUSTO COMPARTIR LOS MERITOS QUE PUEDA ALCANZAR ESTE TRABAJO.

WILFRIDO PEREA CURIEL

Dedicatorias

A la memoria de mis padres.

A mi compañera, Angélica, por todos los detalles con que ha colmado mi vida.

A mis hermanos: Santa, Bernabé, Josefina, Leticia, Luz María y Humberto.

José G. Morquecho.

Agradecimientos

Con especial afecto, agradezco a mi amigo y maestro Carlos Gallegos Elias el estímulo brindado a lo largo de mis años de estudio; así como por el apoyo otorgado para la culminación de ésta investigación.

A Victor y Rogelio, por las largas horas dedicadas a la mecanografiada de éste trabajo.

A Delia Barreto, por su generoso apoyo.

José G. Morquecho.

Agradecimientos

A mi padre.

Con mucho cariño, dedico éste esfuerzo a quien a través de todos estos años me ha enseñado que la entrega y el amor no conocen límites. Padre, esto es sólo una de tantas cosas en las cuales me has estimulado. Muchas gracias por todas tus bellas y sabias lecciones.

A Christian.

Por darle sentido a todo esto.

A mi madre y a mi hermana.

Por haber compartido conmigo tantas dulces vivencias.

A mis queridos amigos.

Valerio, Jorge, Rubén, Arturo, César, Miguel Ángel, Carlos, José, Pablo, Rosa María, Martha y Claudia. Por todas las razones que ustedes sobradamente conocen.

Muy especialmente al profesor Carlos Gallegos Elías por la atinada conducción de ésta tesis.

Wilfrido.

Contenido

Contenido.....	i
Introducción.....	ii
Marco Teórico.....	1
La crisis fiscal.....	7
Crítica Conservadora y Neoliberal al Intervencionismo Estatal....	10
Antecedentes de la gestión estatal Salinista.....	15
Reducción del Gasto Público.....	30
La política social en el sexenio Salinista (1988-1993).....	33
El Programa Nacional De Solidaridad.....	47
El Problema de la irregularidad en la tenencia de la tierra en el D.F.....	60
El Progreso como Respuesta del Estado a las Demandas de la Población.....	66
Bases Jurídicas.....	85
Marco Administrativo.....	85
Marco Jurídico.....	92
Políticas y Reglas para la Regularización Territorial en el Distrito Federal.....	96
Sección Primera.....	96
1. Alcances y efectos.....	96
Sección Segunda.....	96
2. Unidad Administrativa y Coordinación Institucional.....	96
2.1 Unidad Administrativa.....	96
2.2 Atribuciones.....	97
2.3. Coordinación con otras áreas del Departamento del Distrito Federal.....	98
2.4. Coordinación con otras Dependencias.....	99
2.5. Coordinación con el Poder Judicial.....	99
2.6. Coordinación con otros Organismos y Particulares.....	100
Sección Tercera.....	100
3. Políticas y Lineamientos Generales de la Regularización.....	100
3.1. Seguridad y Certeza jurídica.....	100

3.2. Participación comunitaria.....	100
3.3. Información a la comunidad.....	100
3.4. Normas de la Ley en general.....	101
3.5. Prelación de Derechos.....	102
3.6. Beneficios de la Regularización.....	102
3.7. Planeación Urbana.....	103
3.8. Políticas de Mejoramiento Urbano.....	103
3.9. Seguridad Física.....	103
3.10. Veracidad de la Información.....	104
3.11. Condiciones de Costo.....	104
Sección Cuarta.....	105
4. Vías de Regularización.....	105
4.1. Concepto de Irregularidad.....	105
4.2. Definición de Vía de Regularización.....	105
4.3. Selección de la Vía de Regularización.....	105
4.4. Clasificación de las Vías de Regularización.....	105
4.5. Supuestos de la Vía Ordinaria.....	106
4.6. Acciones para la Vía Ordinaria.....	106
4.7. Supuestos de la Vía Judicial.....	107
4.8. Acciones para la vía Judicial.....	108
4.9. Supuestos de la Vía Expropiatoria.....	108
4.10. Acciones para la Vía Expropiatoria.....	109
4.11. Supuestos de la Vía Patrimonial.....	110
4.12. Acciones para la Vía Patrimonial.....	110
Sección Quinta.....	111
5. Fases y descripción del Proceso de Regularización	
Teritorial.....	111
5.1. Fases del Proceso de Regularización.....	111
5.1.1. Fase I, Diagnóstico.....	111
5.1.2. Fase II, Integración De Expedientes.....	112
5.1.3. Fase III, Operación De Instrumentos.....	112
5.1.4. Fase IV, Titulación, Recuperación Y/O	
Pago.....	112
Sección Sexta.....	113
6. Procedimiento General.....	113

6.1. Diagnóstico	113
6.1.1. Elementos Del Diagnóstico.....	113
6.1.2. Conclusiones De Diagnóstico.....	115
6.1.3. Convenio Para La Regularización	116
6.2 Vía Ordinaria.....	117
6.2.1. Integración De Expedientes Vía Ordinaria	117
6.2.2. Operación De Instrumentos Para La Vía Ordinaria	119
6.2.3. Titulación, Recuperación Y/O Pago Para La Vía Ordinaria	121
6.3. Vía Expropiatoria.....	121
6.3.1. Integración De Expedientes Para La Vía Expropiatoria	121
6.3.2. Operación de instrumentos para la vía expropiatoria requiere la integración de los siguientes elementos:	124
6.3.3. Titulación, Recuperación Y/O Pago Para La Vía Expropiatoria.....	125
6.4. Vía Patrimonial	125
6.4.1. Integración De Expedientes Para La Vía Patrimonial	125
6.4.2. Operación De Instrumentos Para La Vía Patrimonial	127
6.4.3. Titulación, Recuperación Y/O Pago Para La Vía Patrimonial.....	129
6.5. Vía Judicial.....	129
6.5.1. Integración De Expedientes Para La Vía Judicial	129
6.5.3. Titulación, Recuperación Y/O Pago Para La Vía Judicial.....	131
7. Sección Séptima.....	132
Disposiciones Para Predios Baldíos.....	132
7.1. Definición De Predios Baldíos Para Los Programas De Regularización.....	132

7.2. Supuestos De Procedencia.....	132
7.3. Condiciones Para El Aprovechamiento De Baldíos.....	132
Sección Octava.....	133
8. Condiciones De Costo y Recuperación De Gastos	133
8.1. Determinación De Costos Y Gastos.....	133
8.2. Recuperación De Los Gastos De Escrituración	133
8.2.1. Gastos De Operación	133
8.2.2. Gastos De Notario.....	136
8.2.3. Impuestos Y Derechos.....	136
8.3. Recuperación De Los Montos Invertidos Por Concepto De Tierra	136
8.3.1. Procedimiento Para La Determinación De Valores Por Lote.....	136
8.3.2 Determinación Del Monto A Pagar Por Concepto De Tierra.....	137
Sección Novena.....	137
9. Responsabilidades Administrativas.....	137
9.1. Responsabilidades Administrativas.....	137
9.2. Responsabilidades Civiles Y Penales.....	137
Conclusiones.....	138
Bibliografía	146

Introducción

El estudio de la política social aplicada en México, y circunscrita a un periodo de análisis específico (1988-1993), es planteado como un conducto que nos permitirá entender y valorar el desempeño del gobierno, en lo que concierne una de sus más importantes tareas: el impulsar el bienestar y desarrollo de la sociedad que dirige. El equilibrio de la relación Estado-sociedad, puede ser condicionado por la efectividad o ineficiencia con que se aplica en las políticas sociales.

El bienestar de la sociedad, así como los recursos que con ésta finalidad canalice el Estado, se articulan al desarrollo y manejo que del factor económico y político se hagan.

La inconsistencia en la dirección de éstas tres esferas, trastoca y afecta la relación del binomio Estado-sociedad.

En la presente investigación, podremos observar que la aplicación de la política social en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, acusó severos rezagos, al quedar subsumida a la política económica instrumentada.

En el análisis realizado advertiremos que el desajuste en la esfera de lo social, puede en un momento dado hechar por tierra los principales logros alcanzados en el ámbito económico; así como poner en tela de juicio el equilibrio del factor político que rige al país, o bien, evidenciar la debilidad de éste.

Por otra parte, demostraremos la significativa transformación experimentada en el modelo de aplicación de la política social instrumentada por el Estado mexicano, al pasar de aquella que se inspiró en el Estado benefactor a otra de corte neoliberal.

Dicho proceso de transformación, se llevó a cabo bajo una política de reforma y modernización de la estructura estatal; sin embargo, se demostrará que el modelo adoptado no ha podido despojarse de muchos atisbos, vicios e inercias heredados del viejo Estado paternalista que se intenta transformar. En este sentido el estudio de caso realizado cobra singular importancia, dado que permite marcar los límites del cambio de modelo de aplicación en la política social mexicana; así como contrastar la orientación e intencionalidad de ésta.

El problema de la irregularidad en la tenencia de la tierra en el Distrito Federal, brinda la posibilidad de describir al "viejo" y "nuevo" patrón de política social de Estado mexicano. En el Programa General de Regularización del Suelo y Servicios (PROGRESSE), confluyen diferentes factores de origen político y social que por si mismos, contradicen el significado de la acción social de Estado; dando lugar al sacrificio del bienestar de la sociedad, en aras de mantener el control social y legitimar la estructura de gobierno.

No se puede dejar de mencionar el papel, importancia y limitaciones del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), ya que forma parte de la columna vertebral de la política social salinista. Aquí, evidenciaremos las inconsistencias de dicho programa.

Finalmente, diferenciaremos las características del PROGRESSE con respecto a las del Pronasol, a modo de contrastar sus respectivos planteamientos y convalidar las hipótesis de nuestra investigación.



Marco Teórico

Los referentes teóricos de la presente investigación, parten de ubicar las características del Estado benefactor, así como la crítica formulada a éste por la corriente del pensamiento económico neoliberal.

La fundamentación teórica de ambas líneas de pensamiento, permitirán describir el proceso de instauración y dismantelamiento del Estado benefactor, ubicando sus causas y consecuencias.

En primer instancia, destacaremos los planteamientos centrales de la obra de John Maynard Keynes, a través de la reunión de la *Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero*; cuyas formulaciones servirán de sostén para el desarrollo del presente capítulo.

El Estado benefactor propuesto bajo las formulaciones teóricas Keynesianas, y adoptado como mecanismo estabilizador por las democracias capitalistas europeas del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, fue un parteaguas en la concepción de la política económica, y revolucionó la forma de concebir la intervención estatal en la economía.

El planteamiento keynesiano, visto en sus dos ejes centrales, se basa en el reconocimiento explícito que obliga al aparato estatal a suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos (unidades productivas) que padecen las consecuencias y riesgos específicos de las sociedades mercantiles. Sobre la

base del reconocimiento otorgado al papel que juegan los sindicatos en la negociación colectiva de los intereses laborales de los obreros, así como en la formación de los planes públicos.

Dentro de la lógica keynesiana, ambos componentes del Estado Benefactor permiten regular y limitar el conflicto de clases originado de las relaciones entre el capital y el trabajo, permitiendo superar las contradicciones propias del capitalismo liberal.

Un problema central, analizado con detalle en la *Teoría General*, es el desempleo y los remedios para combatirlo. Siendo éste precisamente, el factor primordial que permite constatar el pensamiento de Keynes y sus predecesores.

Hasta antes de él, la receta convencional consistía en proponer una reducción de los salarios monetarios; a ésta medida seguirá una disminución de los salarios reales, y en consecuencia, un aumento del empleo.

Para la teoría neoclásica, ante la cual debate Keynes, la demanda del trabajo es inversamente proporcional a la tasa del salario real.

La postura keynesiana sobre éste particular es completamente distinta. Si es cierto que la producción y el empleo dependen de las condiciones de la demanda, no tiene sentido confiar en los autoritarismos del mecanismo de los precios.

Keynes observa que la reducción de los salarios monetarios inducirá una reducción de los salarios reales y un aumento del empleo, sólo en el caso de que esté en condiciones de influir positivamente sobre la demanda agregada; o sea, sobre el consumo y las inversiones.

Para este autor, los efectos de una deflación de salarios y precios sobre la demanda agregada son del todo inciertos; en el mejor de los casos, se podría derivar un estímulo indirecto a la inversión a través del incremento de la oferta de dinero en términos reales y la consiguiente disminución de la tasa de interés.

Por lo anterior, aún reconociendo que los resultados posibles a través de una deflación generalizada fueran positivos y significativos; estos se podrían obtener en una forma bastante más directa mediante un aumento de la oferta de dinero decidido por las autoridades monetarias.

De esta manera, el recurso explícito a la política monetaria se presenta como una obvia alternativa a las sugerencias de los economistas ortodoxos.

Sin embargo, existen otros medios todavía más inmediatos, que las autoridades gubernamentales pueden utilizar para intervenir sobre los niveles de actividad y de empleo; una política de equilibrio, maniobrando el gasto público y los impuestos.

Ante una capacidad productiva no utilizada, la ampliación del gasto público puede suplir con agilidad las deficiencias de la demanda privada por medio de inversiones y consumos.

"... el Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos fijando la tasa de interés y quizá, por otros medios.

Por otra parte, parece improbable que la influencia de la política bancaria sobre la tasa de interés sea suficiente por sí misma para determinar otra inversión óptima. Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio para aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. Pero fuera de esto, no se aboga francamente por un sistema de socialismo de Estado que abarque la mayor parte de la vida económica de la comunidad. No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir. Si éste es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a

aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes la poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde. Además, las medidas indispensables de socialización pueden introducirse gradualmente sin necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad..."¹

De este modo, Keynes abre el camino a una intervención económica del Estado, que era inimaginable en el pensamiento tradicional.

La responsabilidad del gobierno de regular el ciclo económico y garantizar el pleno empleo --mediante un oportuno control de la demanda agregada-- se convirtió en un dogma incuestionable de la "nueva ortodoxia" keynesiana; a partir de la segunda mitad de los años cuarenta, la nueva política económica conquista en primer lugar a Gran Bretaña y Estados Unidos, y sucesivamente a casi todos los países capitalistas. Hasta la mitad de la década de los sesenta, las políticas económicas de origen keynesiano ejercieron un poderoso influjo estabilizador sobre las economías capitalistas, reduciendo las fluctuaciones cíclicas y garantizando un elevado nivel de empleo, de este modo cooperan, junto con otros factores estructurales económicos y políticos, al logro de un extraordinario crecimiento que caracteriza al mundo capitalista de éste período.

Sin embargo, el mismo éxito de las políticas keynesianas acaba por producir profundas modificaciones en el mecanismo de funcionamiento de las economías de mercado: por un lado, el prolongado período de casi empleo eliminó los tradicionales instrumentos de control sobre el mercado de trabajo y abrió el camino a una intensa conflictividad económica y social; por el otro, la fuerza creciente que asume la intervención pública plantea cuestionamientos complejos como la financiación del déficit, o de la productividad del gasto. Mismos que anteriormente habían sido poco valorados.

¹ Keynes, J. M., Teoría General de la Ocupación el interés y el Dinero. F.C.E., México, 1984, p. 332-333.

Por lo anterior, en los años recientes se extiende el cuestionamiento a la "ortodoxia keynesiana", cuya crítica principal se centra en evidenciar la insuficiencia de los instrumentos de la propuesta de Keynes para solucionar los problemas que ellos mismos generan; es en ese sentido, que la corriente neoliberal habla de una "crisis del keynesianismo".

Elmar Altaver asevera que, si la economía mundial en su conjunto no hubiera entrado en crisis, el bienestar social se hubiera alargado muchos años más.² Sin embargo, la actual crisis económica ha mermado y hecho mella al Estado Benefactor afectando sobre todo a las masas de trabajadores que dependen total o parcialmente de las prestaciones sociales que el Estado de Bienestar les proporcionó.

Como señala Evers: "... cualquier crisis del proceso de acumulación aumenta las necesidades de intervención estatal, pero al mismo tiempo hace bajar sus ingresos fiscales."³

Es decir, durante la crisis, gran parte de la gente necesita dinero con más urgencia, o bien prestaciones y servicios baratos o establecidos a manera de salario social. Pero es también durante esta crisis que se debilita la capacidad interventora del Estado, ya que sus recursos son destinados en función de la acumulación del capitalismo a nivel global; por lo tanto, una baja en el proceso de acumulación reduce la capacidad de los gastos del Estado, fundamentalmente en el bienestar social, ya que en términos de capital, es este rubro el que obtiene menos ganancias concretas, por lo tanto, es más sensible a las reducciones en el gasto público.

² Altaver, Elmar, "¿Reestructuración o desmantelamiento del Estado Social?" Estudios Políticos, Vol. 2, No. 1, ene-mar 1983

³ Evers, Tilman, El Estado en la Periferia Capitalista, Siglo XXI, México 1985, p.67

A diferencia de la época actual, en los años cincuenta y sesenta, mientras la acumulación de capital no representaba grandes problemas (y su principal objetivo era expandir el mercado y distribuir las ganancias), los intereses siempre antagónicos entre trabajadores y capitalistas pudieron ser conciliados debido al excedente económico de la postguerra. El crecimiento económico era la gran tarea de todos, pues el incremento de las ganancias beneficiaba ambas partes, por un lado, los empresarios se enriquecían y por otro lado, los trabajadores podían obtener más empleos, prestaciones sociales y mayores salarios.

El Estado de Bienestar constituyó la vía institucional para conseguir esta finalidad, es decir, por un lado regulaba el mercado y por otro lograba una mejor distribución del ingreso.

No obstante, a raíz de la crisis económica que comenzó en los setentas, las contradicciones de las estrategias de la política económica keynesiana han salido a flote, ya que como Offe lo señala: "La intención estratégica de la sociedad de bienestar es proteger a aquellos afectados por los riesgos de la sociedad industrial y crear un patrón de igualdad social.

Esta última estrategia es factible sólo en la medida en que la primera triunfe y proporcione de este modo los recursos necesarios para las políticas de bienestar social y limite las demandas que se hagan de estos recursos. Sin embargo el efecto combinado de las dos estrategias han sido altas tasas de desempleo e inflación (...) las políticas económicas y sociales no han podido impedir el desempleo e inflación simultáneos (...) sino también los reconoce aunque con renuencia, la práctica de izquierda ..."⁴

⁴ Offe, Claus, "Las contradicciones de la democracia capitalista", Cuadernos Políticos, No. 34, pp. 18 y 19

La argumentación a este respecto es que la sociedad de bienestar se convirtió en "víctima de su propio éxito", pues la convivencia paralela de la economía de mercado y el bienestar social, tan exitosos en otros tiempos, en época de crisis como la actual, hace que dicha convivencia se agote y se vuelva su principal contradicción.

A raíz del recrudecimiento de estas contradicciones a principios de los años setentas, ha propiciado un debilitamiento en el movimiento obrero y en los partidos social-demócratas de los países del capitalismo avanzado. Prueba de ello son las derrotas del movimiento político de los trabajadores en Bélgica, Nueva Zelanda, Noruega e Inglaterra (1980).

En virtud de lo anterior, los partidos socialistas y social-demócratas Europeos han demostrado un acercamiento más estrecho con los sindicatos poniendo un énfasis mayor en la defensa del empleo y del Estado del bienestar.⁵

Sin embargo el Estado de Bienestar entró en crisis porque si bien es un mecanismo eficaz para mejorar algunos problemas socio-económicos de las sociedades capitalistas, no puede resolver todos los problemas. Además, con el advenimiento de la gran crisis actual, las estructuras del compromiso social llegan a su límite por lo que los círculos de la derecha conservadora han comenzado a criticar lo elevado de los gastos sociales del Estado, considerándolo causante de la crisis fiscal.

La crisis fiscal

Para el autor James O'Connor, la crisis fiscal del Estado es originada cuando el gasto público aumenta más rápidamente que los ingresos del

⁵ Therborn, G. "Los trabajadores y la transformación del capitalismo avanzado", Cuadernos Políticos, No. 43 pp 70-80

Estado y no es que exista una ley inflexible que haga que el gasto crezca con mayor rapidez que los ingresos, pero es un hecho que las necesidades crecientes de los trabajadores y sus familias, a las que el Estado hace frente, producen mayores déficits sobre el presupuesto.⁶

Para O'Connor, el Estado no es el único culpable del crecimiento del sector público y por tanto, del gasto estatal, sin que el sector privado, especialmente los grandes monopolios, contribuye al crecimiento del sector estatal, por lo cual el crecimiento del sector privado y del estatal son un proceso paralelo. Esto se debe a que la producción capitalista se ha vuelto más interdependiente de los técnicos, científicos y administradores que en gran parte son producto del gasto estatal. También el sector privado requiere de infraestructura, como: comunicaciones, investigación, desarrollo, educación y otros servicios.

La creciente interdependencia de la producción impone mayores desembolsos del gasto social como son seguros de enfermedad, ancianidad, inseguridad económica, viviendas públicas, desarrollo urbano, servicios para tiempo libre, etc., en consecuencia, el capital privado (los grandes capitalistas principalmente) requiere de la inversión y del consumo social ya que éstos incrementan la productividad del sector capitalista.⁷

Cuando el sector privado se vuelve lo suficientemente sólido, trata de romper su dependencia del Estado y lo culpa de ser el único responsable del déficit fiscal. Desde ésta óptica, la participación del Estado en la economía se vuelve obsoleta y pesada, ya que excede en sus funciones, no sólo por

⁶ O'Connor, James "La Crisis Fiscal del Estado", Ed. Península, Barcelona, 1981, p. 20

⁷ Ibid. p. 50

aumentar el bienestar social sino también por adquirir la propiedad de algunas empresas creando al sector paraestatal.

El sector privado ve a la industria estatal como un obstáculo, por lo que trata de impedir que ésta se expanda, utilizando el argumento de que es ineficiente, inproductiva o corrupta.

Ahora bien, con el aumento de los impuestos, el sector privado argumenta que los precios de producción, no rinden ganancias, por lo que se ve obligado a aumentar los precios de los productos.

Como los precios de los productos aumentan, los comerciantes y los intermediarios suben el precio de sus mercancías y los trabajadores empiezan a luchar por mayores salarios.

Los patrones por su parte argumentan que para poder subir dichos salarios, necesitan elevar el precio de lo que producen para proteger sus márgenes de beneficio y evitar la quiebra. De este modo se produce una cadena que conduce a la espiral inflacionaria.

El sector privado argumenta además que el Estado puede controlar la inflación por medio de la reducción relativa o absoluta de los salarios reales, pero aquí encontramos que dicha reducción disminuye el nivel de vida de los trabajadores y es entonces cuando los sindicatos organizan huelgas defensivas para mantener el salario y el empleo.

El centrar el análisis de la inflación en los costos obedece en parte al propósito de explicar la inflación crónica y más severa que padeció el capitalismo desde los años setentas. Sin embargo, centrar la atención en costos y salarios, provoca que se tienda a olvidar otros componentes (como por ejemplo los gastos militares de las naciones capitalistas desarrolladas, desequilibrios en la balanza de pagos y el pago de la deuda) y caer en la determinación de que la inflación se debe al aumento de salarios, tesis manejada por los monetaristas.

Uno de los factores que contribuyen a incrementar el proceso inflacionario es el crecimiento de la deuda estatal, de las naciones capitalistas más importantes, sobre todo Estados Unidos, cuya deuda no solo se incrementó por el crecimiento del gasto público en bienestar social, sino que se deben tomar en consideración los grandes incrementos que se dieron en los últimos tiempos en gastos militares.

Dado que las naciones capitalistas están íntimamente relacionadas con el comercio internacional, los precios inflacionarios originados por estos gastos, fueron "exportados" por todo el mundo. Por ejemplo, los Estados Unidos para salvar su déficit fiscal, extrajeron divisas de todo el mundo, en especial de los países periféricos, por medio de negocios ventajosos tales como: abatir barreras arancelarias, vender caro y comprar barato, reducir el costo de las materias primas del tercer mundo con el petróleo, por medio de las industrias transnacionales, o bien, por medio del cobro del servicio de la deuda.

En síntesis, la crisis del intervencionismo estatal, consolida corrientes ideológicas como la conservadora y la neoliberal, que consideraron que el gasto gubernamental ya no estimulaba la producción como en décadas anteriores, sino que provocó déficit presupuestal.

Crítica Conservadora y Neoliberal al Intervencionismo Estatal

Entre dichas corrientes ideológicas y conservadores como las que han llevado al poder a Margareth Thatcher en Gran Bretaña y a Ronald Reagan en Estados Unidos, persistió la posición de atribuir la causa de la crisis económica mundial al déficit público, que según ello fué ocasionado por el excesivo gasto del Estado en la economía, principalmente en bienestar social sin mencionar los grandes gastos en armamento.

No fué accidental que la derecha arribara al poder. Fué producto, tanto en Inglaterra como en Estados Unidos de una serie de organizaciones y grupos de presión derechistas, los cuales pretendieron organizar a la reacción popular para atacar al "sobrepeso" de la actividad del Estado.

Lo anterior tuvo lugar a partir de la primera mitad de los setentas, pero sus efectos comenzaron a concretarse cuando éstos grupos ascendieron al poder. De ésta manera, la derecha adquirió poder en virtud del deliberado intento de sacar ventaja de los antagonismos surgidos en torno al Estado del Bienestar.

En su pugna por el intervencionismo estatal y en su campaña para lograr grandes reducciones en los impuestos, buscaron el apoyo de los neoliberales, en particular, de la escuela monetarista de Milton Friedman. Dicha corriente ideológica se llama neoliberal porque busca el retorno a la economía del libre juego de las fuerzas del mercado. Para ellos la acción del Estado en la esfera de la economía no tiene ningún efecto positivo, por el contrario, puede ser negativo al provocar la inflación (mediante la expansión monetaria) y limitar las posibilidades de progreso tecnológico al no permitir que operen las leyes del mercado, pues eliminan los estímulos de la producción.

El neoliberalismo plantea un serio ataque al Estado interventor cuyo principal problema es el desempleo, mientras que para los primeros es la inflación, la cual es provocada por el exceso en la cantidad del dinero, producto de la intervención del Estado en la economía.

Lo anterior se antepone al pensamiento de Keynes, que propone lograr *pleno empleo* mediante la acción de la demanda efectiva, es decir mediante la intervención estatal, por medio del gasto público, se inyectarían recursos para crear fuentes de trabajo, lo cual estimularía el consumo por medio de los salarios y ésta su vez, reactivaría la economía.

La tésis keynesiana fué aceptada hasta la década de los años sesentas y principios de los setentas, pero en la actualidad el monetarismo agudiza su crítica al Estado interventor, argumentando que es ineficiente, por lo tanto, se deben eliminar los gastos gubernamentales en bienestar social, por la misma razón se deben eliminar los impuestos. Argumentan que mediante el libre mercado es posible la mejor asignación de recursos; que se deben controlar los precios y salarios, así como eliminar las regulaciones en todos los

campos, incluyendo los relativos a educación y salud. Lo anterior significa eliminar al Estado del Bienestar y regresar al Estado del Liberalismo Clásico.

Para otros economistas simpatizantes con ésta corriente, como David Yaffe, la intervención estatal tiene un impacto contradictorio ya que limita la acumulación privada y propicia la inflación pues por la "improductividad" del Estado, éste requiere gastar más de lo que recaba de impuesto y tiene que recurrir al endeudamiento público.⁸

En contratase, y dentro del pensamiento marxista, Ian Gough se opone a la tesis de los monetaristas (neoliberales), diciendo que el crecimiento del empleo y los gastos sociales del Estado han contribuido a la producción de plusvalía y ganancias para los capitalistas, pues la acción estatal ha liberado a la iniciativa privada de la responsabilidad directa de proporcionar a los trabajadores seguridad social y laboral. En éste sentido, el crecimiento del Estado no es antagónico a la acumulación de capital privado, a la inversa, lo ha apoyado.

El Estado tampoco es en sí mismo inflacionario. Para este autor, el aumento del déficit del sector público es un fenómeno coyuntural que se desprende de la estanflación.⁹ Este fenómeno, que empezó a manifestarse en los años setenta, combina la inflación desenfrenada con la recesión; es decir con el estancamiento en el proceso productivo, la inflación, a diferencia de los años de mayor auge del capitalismo (de los cuarentas a principios de los setentas) ya no es la solución al problema del desempleo y la seguridad

⁸ Yaffe, David, "The Marxian Theory of crisis, Capital and State". CSEB, Invierno 1972, pp. 230 y 231

⁹ Ian Gough, "Gastos del Estado y el capitalismo avanzado" en el Estado y el capitalismo contemporáneo, comp. por Sonntag y Vallecillos. México Siglo XXI, 1983. pp 230-231

social. Por su parte, la recesión tampoco resuelve ya los problemas del aumento de precios, y si en cambio agudiza las contradicciones sociales al aumentar el desempleo. La combinación de estos fenómenos contradictorios es la característica principal de la actual crisis económica mundial.

La inflación crónica es la consecuencia de una situación en la cual los recursos disponibles resultan insuficientes para enfrentar las demandas y una vez dada no se puede impedir que los trabajadores demanden mayores salarios y/o prestaciones sociales, que los capitalistas demanden mayores ganancias y el Estado mayores impuestos.

Estas divergencias entre los diferentes sectores sociales y las necesidades del Estado, aunadas a la crisis fiscal es lo que condujo al debilitamiento del Estado de Bienestar.

En resumen, el Estado de Bienestar cobró auge en un momento histórico de gran prosperidad del capitalismo de los años cuarenta a principios de los setenta, es en este periodo que hay un gran crecimiento de la riqueza, lo cual permitió extender las ventajas materiales del industrialismo a capas sociales más amplias. La ayuda social del Estado es un mecanismo de equilibrio que trata de compensar las contradicciones de la distribución inherente al sistema capitalista, es decir, va a permitir la acumulación mediante el consenso.

Con el Estado benefactor se logró un equilibrio político que satisfizo la demanda y aspiraciones participativas de los obreros, canalizando sus luchas para lograr la salvación del capitalismo. Con el Estado de Bienestar el mercado no es abolido, sino regulado, por lo tanto, el germen de la contradicción entre éste y el Estado de Bienestar permanece, llegando a un límite en el que ya no pueden ser compatibles del todo.

Lo anterior nos conduce a plantear la principal contradicción del Estado de Bienestar, ya que éste por ser una modalidad del Estado capitalista, debe ejercer dos funciones contradictorias: acumulación y legitimación que se traducen en demandas para la actividad estatal y dado la contrariedad de sus intereses, resulta difícil favorecer a una sin perjudicar a otra.

Por una parte, el Estado apoya la acumulación mediante acciones tales como contención de aumentos salariales y apoyo a innovaciones tecnológicas. Estas innovaciones tecnológicas, tienden a reducir los costos de producción (salarios), mediante la reducción de mano de obra, lo cual a su vez provoca desempleo, y esto obliga al Estado con efecto de mantener su legitimidad y estimular al consumo aumentando su gasto en generación de empleos, muchas veces no productivos directamente.

Además el Estado coadyuvó a la acumulación mediante el apoyo al capital privado, la investigación científica y tecnológica, subsidios, proporción de insumos importantes y exención fiscal. Lo anterior contribuyó al aumento de los gastos del Estado, lo condujo al déficit fiscal, causante del debilitamiento del Estado de Bienestar.

Precisamente, el origen de la "ingobernabilidad" de las democracias occidentales de hoy en día se encuentran en el conflicto entre las necesidades paralelas de estas dos funciones contradictorias que según autores como James O'Connor y Claus Offe, constituyen las dos funciones básicas del Estado capitalista como ya quedó señalado.

En un periodo de expansión -como el de la postguerra- dicha contradicción es más o menos susceptible de manejarse y los antagonismos potenciales pueden neutralizarse.

Si la crisis de los años treinta fue resuelta por la intervención reguladora y administradora del Estado, a partir de los setenta, el intervencionismo y la planificación estatal, otrora tan efectivos, ya no han sido capaces de asegurar el crecimiento de la riqueza y de lograr la pacificación social.

Estamos ante una nueva fase de desarrollo e industrialismo promovido por las grandes potencias, que basa la productividad en el avance de la tecnología y de la ciencia (principalmente en la década de los ochentas con el desarrollo de la electrónica, la microcomputación y la robótica) que llevan a reducir los niveles de ocupación, que deprimen y distorsionan los recursos humanos y materiales.

Debido a la crisis fiscal del Estado, las fuerzas ultraconservadoras han logrado imponer una doctrina, tal es el caso de Estados Unidos y de Gran Bretaña con el ascenso al poder de Ronald Reagan y Margareth Thatcher respectivamente. Es en éstos gobiernos que se ha intensificado la ofensiva no solo contra los salarios de la clase trabajadora de sus países, sino también la de los países de la periferia capitalista.

En México, como parte de la periferia capitalista, la crisis del intervencionismo estatal estuvo determinada en gran medida por los convenios con el Fondo Monetario Internacional, el cual, para agilizar el pago del servicio de la deuda de México, dentro de sus medidas y siguiendo los lineamientos de la teoría económica neoliberal propuso eliminar el papel interventor del Estado, así como reducir el gasto público principalmente en aquellos renglones que no son redituables del todo, como el bienestar social.

Antecedentes de la gestión estatal Salinista

México, durante su etapa de industrialización, no contaba con la infraestructura ni con los medios materiales suficientes requeridos en dicho proceso, por lo cual tuvo que importar maquinaria y equipo durante la postguerra, para mantener la planta industrial. Esto llevó a desequilibrios en la balanza de pagos, ya que tuvo que importar más de lo que exportaba.

Lo anterior significó que México tuvo que importar más de lo que vendía, proceso que llevó a una disminución de sus ingresos por exportaciones. Sin embargo, era necesario mantener la planta industrial para efecto de no interrumpir el proceso de producción. Como sus ingresos habían disminuido tuvo que continuar el proceso, pero esta vez con dinero prestado, es decir, con recursos del exterior.

Como ya hemos visto, las décadas de 1940 y 1950 se caracterizaron por un importante crecimiento económico (una tasa media anual del 5.73% respecto del PIB). El crecimiento económico fue alentado gracias a la participación del gasto público en la formación del capital.

Cabe recordar que el Estado se provee de recursos económicos mediante tres vías:

- a) Aumentando los impuestos
- b) Deuda pública
- c) Emitiendo monedas.

Para poder financiar la formación de capital, el gobierno no recurrió a la emisión de monedas, ya que si aumentaba impuestos ahuyentaría a los inversionistas privados tanto nacionales como extranjeros, así que recurrió a la deuda pública.

Deuda pública y desequilibrio interno, son dos elementos de la crisis que empiezan a manifestarse en ese momento.

Desde la década de los cuarenta, los diferentes gobiernos se han enfrentado al problema de mantener el crecimiento económico evitando el desequilibrio externo. El desequilibrio externo se presenta cuando las importaciones crecen más rápidamente que el ingreso nacional.

El desequilibrio externo es característico de los países en desarrollo en la fase de crecimiento económico durante la cual importaron maquinaria y equipo de los países desarrollados necesarios para la industrialización.¹⁰

El desequilibrio externo condujo a un déficit en la balanza de pagos lo que llevo a la devaluación de 1954 en la cual el valor del peso pasó a ser de 8.01 a 12.50 por dólar.

durante la etapa del "desarrollo estabilizador" (1954-1970) se conoció un fuerte crecimiento (6.74% promedio anual), con estabilidad de precios (4.22%

¹⁰ Guillén Romo, Héctor, Orígenes de la crisis en México (1940-1980), ERA, México 1984, pp. 84-87

promedio anual). Pero a pesar de esto el desequilibrio externo fue permanente y creciente.

Una de las características del desarrollo estabilizador fue mantener la estabilidad cambiaria a 12.50 pesos con respecto al dólar. Los gobiernos de la época pensaban que para corregir el desequilibrio externo era preferible recurrir a la inversión extranjera y al crédito externo, que devaluar la moneda o hacer una reforma fiscal profunda.

Durante la gran parte del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, la carga fiscal de México figuró entre las más bajas del mundo. Los funcionarios del gobierno temían que cualquier modificación fiscal atemorizaría el sector privado e introduciría a la fuga de capitales. No obstante, en dos oportunidades se intentaron hacer reformas (en 1964 y 1972), pero fracasaron, debido a la oposición decidida de las élites empresariales y sus aliados dentro del gobierno.

Además de esto, para motivar la inversión privada, los gobiernos han recurrido a estímulos consistentes en otorgar fuertes subsidios y exoneraciones fiscales.

Lo anterior corrobora nuestra tesis de que originalmente no fue el gasto público en bienestar social lo que originó el déficit fiscal, sino que fue el financiamiento del crecimiento industrial la base de endeudamiento lo que verdaderamente lo ocasionó.

El gobierno no era capaz de hacer frente a sus gastos puesto que no quería aumentar los impuestos ni devaluar la moneda tal como establecía el modelo del desarrollo estabilizador, de tal forma que para financiar el crecimiento económico, a partir de los años cincuenta el gobierno mexicano comenzó a acudir de manera creciente al endeudamiento externo. Así,

cuando se llega al año de 1970, la deuda externa del sector público es de 4,264 millones de dólares, lo que representaba el 10.6% del PIB.¹¹

El recurrir a la deuda externa para financiar el déficit, originó otro problema: el servicio de la deuda, es decir, el pago de los intereses. A partir de ese momento, la deuda empezó a crecer tanto, que para 1970, el pago del servicio representó el 23.6% de las exportaciones de bienes y servicios.

12

La opción de recurrir al endeudamiento externo para financiar el crecimiento económico se volvió cada vez más frecuente, sobre todo después de 1973, esto se debió a la sobrelíquidez en los mercados de capitales europeos y norteamericanos gracias al choque petrolero de 1973.

La saturación de capitales llevó al ofrecimiento de tasas de interés bancario bajísimas. Las tasas de interés tan bajas fue la gran esperanza de los países en vías de desarrollo para fomentar su crecimiento, pues se tenía la idea de que se podían pagar los préstamos en poco tiempo. Por ello, cuando en 1973 los países del "Tercer Mundo" adquirieron préstamos a bajos intereses, ni una ni otra parte (deudores y acreedores) se preocupaban en cómo deberían de pagarse, pues además los requisitos para otorgar los créditos fueron mínimos.

Cuando se inició la euforia prestamista, tanto los otorgadores del crédito como los solicitantes supusieron que con el tiempo y con la expansión del comercio internacional los países podrían incrementar sus ingresos por medio de las exportaciones y cumplir con sus pagos.

¹¹ Información sobre el Gasto Público (1969-1978). SPP,

¹² Contextos, 31 de mayo de 1983, p. 21

No obstante, el aumento de los préstamos solicitados no solucionó los problemas del subdesarrollo que los países deudores habían supuesto, y si en cambio, originó considerables volúmenes de maquinaria, equipo y tecnología en general, lo que llevó a un fuerte desequilibrio en la balanza de pagos de México y a la devaluación de 1976.

Inmediatamente después de la devaluación de 1976, para obtener acceso al financiamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno mexicano se vió obligado a firmar un acuerdo de estabilización por un periodo de 3 años.¹³

Según el diagnóstico de los expertos del FMI, en México se había producido un proceso inflacionista resultado del excesivo gasto público y de aumentos salariales.

Los objetivos del acuerdo de estabilización apuntaban sobre todo a la reducción del déficit del sector público, la elevación del precio de los bienes y servicios públicos, la limitación del empleo en del sector público, la apertura de la economía hacia el exterior y reprimir los aumentos salariales, ya que desde el punto de vista del FMI el déficit de la balanza de pagos era atribuible fundamentalmente a estos aspectos.

Con respecto a la contención salarial, en enero de 1977, la burocracia sindical encabezada por la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), y el Congreso del Trabajo (CT) dió a la nación "lección de responsabilidad" exaltada por el Presidente por haber aceptado un incremento salarial tan modesto (10%), ya que con eso se podría reducir la espiral inflacionaria.¹⁴

¹³ Guillén, op. cit. p. 54

¹⁴ Villarreal René, La Contrarrevolución Monetarista, Ed. Océano, México 1984, p. 45

De esta manera el movimiento obrero organizado, atendiendo al llamado del gobierno, aceptó la pérdida del poder adquisitivo de sus salarios en aras de la "solidaridad" con el país.

De 1978 a 1980 se evitó cumplir al pie de la letra la política restrictiva del FMI, gracias al descubrimiento de importantes recursos petroleros que colocaron repentinamente a México como la sexta potencia petrolera mundial. El descubrimiento de importantes recursos petroleros le sirvió a México de aval para obtener importantes recursos financieros de los bancos internacionales, de tal forma que el país pudo evitar cumplir cabalmente las restricciones impuestas por el FMI, así entre 1977 y 1979 el déficit público representó el 6.4% del PIB en lugar del 5.5% fijado en el acuerdo.

A partir del auge petrolero, los recursos obtenidos por éste producto se volvieron el principal instrumento para tratar de corregir el desequilibrio externo, de tal forma que de representar el 27% de las exportaciones totales de México en 1977 llegaron a representar el 61% en 1981.

El auge de la actividad petrolera aceleró fuertemente el crecimiento del PIB, que en 1980 llegó a ser el 8.3%, sin embargo, esto no evitó los desequilibrios que en el corto plazo se iban a dar en la balanza de pagos ya que la estrategia basada en el modelo petrolero llevó a México a la petrodependencia externa y a la sustitución de importaciones.

El desequilibrio en la balanza de pagos se debió en primer lugar a la destitución de importaciones y a la importación de bienes superfluos a gran escala, debido a ello las importaciones de mercancías alcanzaron un nivel de 70 mil millones de dólares en tanto que las exportaciones solo llegaron a 54 mil, arrojando un déficit de 16 mil millones de dólares en el periodo 1977-1981.

El segundo elemento que incrementó el desequilibrio en la balanza de pagos fue la petrodependencia.

Lo débil de una economía que depende casi exclusivamente de los ingresos del petróleo comenzó a manifestarse en abril de 1981, cuando la

empresa Ashland Oil suspendió compras del petróleo mexicano debido a que no aceptaba el nuevo precio y a la sobresaturación que se dió en el mercado de este producto.

Después de la Ashland Oil, otras compañías como la Exxon Corporation y la Compañía Francesa de Petróleo cesaron también sus adquisiciones de crudo mexicano lo cual implicó pérdidas a nuestro país por más de 5 mil millones de dólares al finalizar 1981.

Para hacerle frente a las pérdidas de divisas calculadas en 10 mil millones de dólares, el gobierno anunció que el gasto se ajustaría en un 4%, sin embargo, tal reducción no afectaría programas prioritarios tales como el del sistema alimentario mexicano. El corte se orientó más bien a la racionalización de subsidios en áreas no estratégicas o prioritarias.

La vulnerabilidad del mercado petrolero mexicano así como también la evidencia de una inflación interna mayor que la externa, generaron expectativas de una devaluación debido a que se efectuaron cuantiosas fugas de capitales (22,500 millones de dólares), disminuyendo enormemente las divisas mexicanas. Por lo anterior, a principios de 1982 el peso se devaluó de 27 a casi 45 pesos por dólar. Después se procedió al deslizamiento diario por lo que el peso llegó a la paridad de 100 pesos por dólar en agosto del mismo año.

A partir de los acontecimientos anteriores el sector público comenzó a endeudarse de manera acelerada para afrontar los gastos que requería el país. De ser una deuda de 11 mil a 14 mil millones de dólares entre 1980 y 1981, en tan sólo un año (a finales de 1982), la deuda externa mexicana se situó en cerca de 80 mil millones de dólares.

El préstamo solicitado al FMI estuvo sujeto a políticas de ajuste durante un periodo de 3 años y que fue aplicado en el sexenio de Miguel de la Madrid.¹⁵

Otro de los factores que profundizaron la crisis de la deuda pasada en nuestro país, lo fue el hecho de que el déficit presupuestal de las grandes potencias capitalistas, principalmente de los Estados Unidos que llegó a elevarse a mediados de los ochenta a alrededor de 220 mil millones de dólares.¹⁶

Las altas tasas de interés fueron provocadas para captar más recursos monetarios y de ese modo poder financiar el déficit presupuestal. Las elevadas tasas de interés en los Estados Unidos atrajeron fondos de todas partes del mundo.

El resto de las naciones, con el propósito de evitar una descapitalización aumentaron a su vez las tasas de interés internas por arriba del nivel norteamericano lo cual provocó una recesión profunda en el proceso productivo al no contar con recursos suficientes para pagar los intereses de los préstamos.

El ingreso de capital procedente del exterior, principalmente del pago de la deuda de los países subdesarrollados ayudó a financiar tanto el presupuesto de los Estados Unidos así como su déficit presupuestal.

Opositores de la política económica de la reserva legal opinan que el déficit fiscal no está debidamente vinculado a las tasas de interés, que su origen no hay que buscarlo en la política fiscal, sino que la política monetarista llevada a cabo por la reserva federal, en su lucha contra la

¹⁵ Villarreal, cit. pp. 427-453

¹⁶ Contextos, año 2, no. 46, 28 de febrero 1985, p. 28

inflación, al tratar de restringir y encarecer el dinero, ha frenado la economía norteamericana.

A los anteriores factores, nosotros podríamos agregar otro, si los déficits presupuestario y comercial norteamericano hubieran financiado inversiones totalmente rentables, la economía mundial podría haber esperado un crecimiento sostenido que aumentara la productividad, el salario y el empleo. Sin embargo casi tres cuartas partes del gasto gubernamental fueron destinadas a la defensa, como es el caso del proyecto llamado "guerra de las galaxias", otra gran parte de los gastos se destinó a la administración pública y muy poco al capital social.

La carrera armamentista favoreció a los grandes monopolios Estadounidenses, tal fue el caso de la Chrysler, la Du Pont, la General Motors, la IBM, entre otras, porque el ser líderes en la producción de vehículos y refacciones espaciales, técnicas antiradar, computadoras, circuitos integrados, etc., les permitió ser los principales proveedores del pentágono.

El gobierno norteamericano destinó gran cantidad de recursos científicos y tecnológicos para la innovación de la industria militar y aumentar su fuerza y precisión. Por ejemplo en 1986 el gobierno destinó más de 380 mil millones de dólares para gastos militares.¹⁷

Para dar salida a los gastos militares el gobierno provocó focos de tensiones en algunas partes del mundo, por lo que América Central y Medio Oriente cobraron gran importancia como los principales objetivos de la acción militar de los Estados Unidos. La administración Reagan trató de distraer la

¹⁷ Sotomayor Valencia Margot, "Crisis armamentista y desarme", mimeografía presentada en el Coloquio de Primavera Mayo de 1984.

atención sobre la reducción del presupuesto en programas de empleo y bienestar social, mediante la promoción de crisis en el extranjero.

Para lograr esto, Reagan no dará marcha atrás en su intento por aumentar la supremacía de Estados Unidos sobre la Unión Soviética.

El gobierno de Reagan se propuso reducir el déficit mediante la reducción del presupuesto en bienestar social así como reducir la participación del Estado en la economía, es por ello que la crisis de la década anterior puede caracterizarse como el debilitamiento del Estado de Bienestar.

Los problemas de inflación y recesión llevaron a considerar como un fracaso las políticas intervencionistas del Estado, es por ello, que en los círculos gubernamentales y empresariales de los países capitalistas desarrollados se llegó a considerar la vía monetarista como alternativa para superar la crisis a principios de los setentas. Desde entonces, el monetarismo se volvió la doctrina económica dominante, y México, por tener una relación financiera y comercial tan estrecha con los Estados Unidos adoptó dicha doctrina.

Desde los principios de los setenta, los países del centro capitalista empezaron a cuestionar las políticas keynesianas y al Estado de Bienestar argumentando que en los momentos actuales del capitalismo ya no es posible mantener el salario directo e indirecto de los trabajadores; que esto fue posible en épocas del auge del capitalismo pero que ya no se puede continuar debido a la crisis.

El monetarismo sólo justifica la intervención del Estado si éste es capaz de administrar ciertos negocios mejor de lo que hace el mercado, pero como dicha teoría económica propone que el Estado es incapaz e ineficiente para administrar negocios, entonces debe reducir su función a sólo regular las leyes del mercado pero sin intervenir directamente en él.

Con base en las anteriores ideas, Milton Friedman propuso para Inglaterra en 1976, una estrategia para disminuir la importancia del Estado; es decir, mediante un proceso de desnacionalización, el Estado tenía que deshacerse

de sus empresas, pero sobre todo, reducir los gastos estatales en bienestar social.

Los monetaristas combaten cualquier política de control de precios además piensan que hay que evitar que los sindicatos, por medio de sus demandas, hagan crecer más los salarios que la productividad.

El monetarismo en América Latina se manifestó con las políticas de estabilización del FMI, cuyas condiciones para conceder créditos fueron "sanear" las economías, por lo cual hubo que reducir la inflación mediante cortes sustanciales en el gasto público, fundamentalmente en capital social; ya que éste es el menos redituable en términos económicos, por lo tanto es mas sensible a los recortes presupuestales.

En algunos países latinoamericanos como Chile, la aplicación del dogma friedmaniano ha implicado la represión sistemática de la protesta civil y del movimiento obrero.

En México principalmente a partir de la crisis de los ochentas y de los tratados celebrados con el FMI en noviembre de 1982, se reafirmó la tesis monetarista de control del gasto público.

Lo anterior determinó considerablemente el curso que tomó el gobierno de Miguel de la Madrid respecto a los planes y estrategias de política económica y social.

En diciembre de 1982, cuando Miguel de la Madrid llegó a la presidencia de México, la inflación aumentaba a una tasa anual cercana al 100%. El peso se había devaluado en más de 80% frente al dólar en menos de un año. El crecimiento económico para los 12 meses procedentes había sido negativo (-0.5%). El sector público atravesaba por un déficit sin precedente equivalente

a casi el 18% del Producto Interno Bruto (PIB). Las reservas del banco de México estaban virtualmente agotadas.¹⁸

Además de esto el país soportaba el peso de una deuda externa de 82 mil millones de dólares, para efecto de la cual, el nuevo gobierno ya estaba comprometido con un programa de severa austeridad bajo las condiciones del acuerdo con el FMI.

Dichas condiciones de austeridad estaban dirigidas a reducir el déficit presupuestal como proporción del PIB, el cual no debía ser mayor del 8.5% en 1983, al 5.5% en 1984 y al 3.5% en 1985. Para lo cual el gobierno mexicano se comprometió a revisar y aumentar los precios y tarifas de los servicios del sector público, así como reducir subsidios para evitar alimentar presiones inflacionarias. Además el gobierno debía dar entrada al liberalismo comercial reemplazando al proteccionismo y promovería la intervención extranjera directa.

El pago del servicio de la deuda constituyó el eje principal de la política económica del gobierno de Miguel de la Madrid. En 1982 tan sólo los pagos de los intereses superaron en más de un 35% el excedente comercial con el exterior; a partir de 1985 se destinarían 9 mil millones de dólares en amortizaciones más 14 millones en intereses.¹⁹

El gobierno de Miguel de la Madrid estableció como estrategia de reorganización económica al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988.

¹⁸ Contextos, año 2, no. 46, 28 de febrero de 1985, p. 34

¹⁹ Rivera Rios, Miguel Angel. "Crisis y Reorganización del capitalismo mexicano: 1983-1985", Cuadernos Políticos, No. 43, abril-junio 1985.

Dicha estrategia atendió desde el saneamiento de las finanzas públicas hasta la renegociación de la deuda externa y pretendió alcanzar una mayor capacidad de competencia industrial con el exterior, además de lograr una tasa de crecimiento moderado que permitiera satisfacer las necesidades elementales de la población de bajos recursos económicos, así como combatir el enorme desempleo del país simultáneamente con la inflación.

El PND reafirmó el principio que hace del Estado al principal promotor de la política económica y de las estrategias de desarrollo, pero reconoció la función social del sector privado como integrante fundamental de la economía mixta.

Por lo que respecta a la política social el PND se planteó los siguientes objetivos: 1). Elevar la generación de *empleos*, así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario, para lo cual estableció programas de protección a la planta productiva y al empleo; 2). Combatir el rezago social y la pobreza avanzada en la satisfacción directa de las necesidades de la población entre las cuales se encuentra la *educación*, para la cual se planeó el acceso de todos los mexicanos a ella, así como a los bienes culturales, deportivos y de recreación; 3). En materia de *alimentación y nutrición*, la orientación estratégica radicó en considerar integralmente todas las fases del proceso alimentario desde la producción hasta el consumo asegurando el abasto entre toda la población; 4). En lo relativo a la *salud*, se pretendió alcanzar una cobertura nacional de los servicios, garantizando un mínimo razonable de calidad para todos los habitantes del país. El sistema de seguridad social pretendió aplicar un enfoque integral al bienestar del trabajador y su familia; 5). Con respecto a la *vivienda* se procuró apoyar la carencia de ésta mediante la creación del Sistema Nacional de Vivienda.

Sin embargo, las medidas optimistas con las que fue concebido el PND se esfumaron a medida que transcurrió el sexenio. Esto se debió a que el plan tenía la particularidad de haber sido elaborado en el contexto de la crisis económica más severa que el país ha enfrentado jamás. A esto hay que agregar la instrumentación de políticas contraccionistas y de austeridad como resultado de los compromisos con el FMI y los organismos financieros internacionales.

En términos generales, las exigencias del FMI fueron depurar las finanzas públicas y ajustar la política monetarista, lo cual implicó racionalizar los subsidios de bienes y servicios públicos. Además, el gobierno de México anunció en febrero de 1985 la cancelación de proyectos y programas no prioritarios. Como parte del proceso de racionalización de las actividades no estratégicas del sector público, el gobierno se comprometió a vender, liquidar o fusionar empresas paraestatales.²⁰

Sin duda, los compromisos pactados para el pago de la deuda significó un fuerte golpe para la economía mexicana. En 1984, México debía a los Bancos Comerciales alrededor de 73,000 millones de dólares, de los cuales 26,000 millones los debía a los Bancos Estadounidenses; otros 26,000 millones los tenía que pagar a gobiernos y agentes multilaterales como el FMI y el Banco Mundial. Para principios de 1986 la deuda externa de México alcanzó los 100 mil millones de dólares. Además del agobiante pago de la deuda, en febrero de 1986, el país recibió otro golpe a su economía al bajar estrepitosamente los precios del petróleo. La caída de los precios del crudo rompió con el esquema económico y llevó a reducir aún más el presupuesto para 1986 que antes de la caída del petróleo estaba calculado en 32 billones de pesos.

El gobierno de México había previsto una baja de dos dólares en el precio del petróleo para todo el año, sin embargo cayó a menos de la mitad, de 23 dólares pasó a ubicarse en 11.25 dólares por barril en diciembre de 1985.²¹

La Secretaría de Hacienda estimó que la caída en el precio del petróleo causaría a México pérdidas hasta por 8000 millones de dólares.

²⁰ Ver texto de carta de intención El Día, 24 de Marzo de 1985

²¹ Proceso, No. 495, 28 de abril de 1986, p. 7

En repetidas ocasiones el gobierno manifestó que no aplicaría ninguna estrategia de política económica y social que no fuera la establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Sin embargo, el 23 de junio de 1986, el gobierno dió a conocer otro intento de reestructuración económica llamado Programa de Aliento y Crecimiento (PAC).

El PAC se propuso hacia el exterior lograr un entendimiento con los acreedores que significara contar con recursos mínimos para poder lograr un crecimiento modesto y en el ámbito interno alentar el crecimiento aunque sin abandonar las medidas antiinflacionarias ni la liberación de las fuerzas del mercado.

El argumento principal empleado por el PAC era el que la caída de los precios del petróleo hacían insolvente al gobierno para cubrir el servicio del pago de la deuda externa, fue rechazado por el gobierno de Washington y por el FMI. Su respuesta fue que México pueda pagar aunque le falten ingresos, con las empresas que forman parte del patrimonio nacional. Concretamente señalaron a PEMEX como la empresa que podía ser vendida a las trasnacionales. Ante ésto, la respuesta que dió el gobierno mexicano fue que jamás se desprendería de las empresas estratégicas señaladas en el artículo 28 Constitucional.²²

El PAC y la carta con el FMI dejaron la recuperación en manos de la inversión privada y del crédito externo y con ello, el gobierno renunció una vez mas desde que entró en los programas de austeridad monetarista, a ampliar sus programas de gasto de inversión.

La aceptación de cubrir un alto porcentaje en las pérdidas de ingresos fiscales por las bajas petroleras, a través de aumentos en tarifas de bienes y servicios públicos, dió un nuevo impulso a la inflación, mientras que los

²² El Excélsior, 1º de julio de 1986

gastos fiscales por concepto del servicio de la deuda, que significan alrededor del 50% del presupuesto federal, se mantuvieron prácticamente intocados.

En conclusión, el gobierno de Miguel de la Madrid se encontró con ataduras políticas y económicas. Por un lado para conservar el apoyo interno tenía que ser un negociador firme y nacionalista, preocupado por el bienestar de la población y por la reducción del poder adquisitivo y del empleo, por otro lado, estaba la presión del FMI y de los organismos financieros internacionales que demandaban que México redujera su déficit presupuestal vía reducción del gasto público, eliminación de subsidios y venta de paraestatales.

Toda política económica responde a las necesidades coyunturales del régimen de acumulación. La importancia de analizarla es que de ella deriva la política social, ya que ésta última está estrechamente relacionada con los logros y alcances que la política económica pretende canalizar en ella.

La dirección que el gobierno de Miguel de la Madrid dió en materia de política social, se vió determinada por dos factores que ya hemos señalado: la crisis fiscal y el endeudamiento externo, lo cual llevó al Estado a controlar el gasto público mediante reducciones en el presupuesto y a disminuir su papel interventor en la economía.

Reducción del Gasto Público.

Hemos señalado que para la doctrina económica neoliberal impulsada por el Fondo Monetario Internacional, (FMI) el Banco Mundial y demás *organismos financieros* internacionales así como también por el Gobierno y la Reserva Federal de los Estados Unidos, la receta óptima para lograr disminuir el déficit fiscal del Estado es:

- 1o. Reducir los gastos "excesivos e innecesarios"
- 2o. Liberar el comercio y reducir la participación del Estado en la economía para el efecto de lo cual, deberá dejar que el libre juego

de las fuerzas del mercado opere sin ser entorpecidos por aranceles y subsidios. Además el Estado debe deshacerse o eliminar a empresas de su propiedad que sean ineficientes e improductivas, y las que no lo sean deberán pasar al control del capital privado.

De acuerdo a este criterio hay que acabar con el Estado interventor, ya que mediante su participación no es posible reactivar la economía debido a que su incidencia negativa en el gasto público es lo que ha provocado al déficit fiscal y a sus consecuencias inflacionarias.

En este sentido, nuestra nación como país deudor de estos organismos financieros internacionales, en cada convenio se comprometió a "sanear" sus finanzas públicas y con ello poder aplicar medidas restrictivas que le permitan pagar su deuda.

A partir del convenio firmado con el FMI el 10 de noviembre de 1982, este organismo financiero se convirtió *de facto* en controlador de las finanzas nacionales y en supervisor estricto de los actos del gobierno en materia económica.

El convenio estableció que durante el periodo de su vigencia, nuestro país debería mantenerse en contacto estrecho con el FMI para manifestarle la situación financiera del país. Estos contactos pueden ser por correspondencia o por medio de visitas de funcionarios del FMI a México o de representantes mexicanos a Washington (sede del FMI).

Como se sabe, desde la bancarrota de los últimos meses del sexenio lopezportillista que dejó al país una deuda externa de alrededor de 82 mil millones de dólares, el FMI acordó poner a la disposición de México créditos en apoyo a los programas de recuperación del gobierno. Aunque las condiciones fueron más que rigurosas, ya que según lo señalado en los puntos 17, 18 y 19 de la Carta de Intervención del Convenio México-FMI:

"El programa de ajuste buscará elevar el ahorro interno, tanto público como privado. Con este esfuerzo se racionalizará el Gasto del sector público,

se aumentarán y reestructurarán sus ingresos, mediante medidas tributarias y de precios y tarifas de las entidades paraestatales (...) se ha estimado que el déficit financiero (*del sector público*), como proporción del producto interno bruto, no debe ser mayor del 8.5% en 1983, al 5.5% en 1984 y a 3.5% en 1985 (...) Las metas de 1983 requerirán un importante avance en este sentido; por lo que hace a los ingresos, destaca la necesidad de continuar revisando los precios y tarifas que han quedado rezagados ante el crecimiento de la inflación. Ello permitirá una mejora sustancial de las finanzas de las entidades del sector público, junto con programas de revisión del gasto corriente."²³

Para lograr lo anterior, el gobierno se propuso una política fiscal restrictiva a través de:

- 1). Aumentar, tanto en el grado de ajuste como en frecuencia, los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos.
- 2). Disminuir drásticamente en términos reales el gasto público, especialmente la *inversión pública*.

²³ Revista Mexicana de Comercio Exterior, diciembre de 1982, pp.27-30

La política social en el sexenio Salinista (1988-1993)

El presente apartado tiene como premisa analizar el patrón de política social implementado en México en el periodo que abarca de 1988 a 1993. Los objetivos iniciales estarán orientados a diseñar un marco de análisis sobre las estrategias e implicaciones de su instrumentación, lo que permitirá conocer cómo se constituye y ejerce el poder del Estado a través de la aplicación de las políticas públicas, que regulan las relaciones con la sociedad, en el contexto de la reforma global del Estado.

A más de cuatro décadas desde la conformación del Estado postrevolucionario hasta la actual etapa de reforma (1936-1982), el poder político de nuestro país ha descansado sobre la base de coaliciones explícitas o implícitas. Durante éste periodo, la instauración del modelo de desarrollo económico mexicano permitió equilibrar los intereses y potencialidades de los diferentes agentes económicos nacionales, para lograr conjuntar un desarrollo acelerado con una distribución equitativa de beneficios entre los diversos sectores sociales.

Con esto, el Estado mexicano se vió facultado para constituirse sobre la base de una integración dirigida políticamente, "llegando a abarcar la mayor parte de los sectores organizados de la población y adoptando los intereses de estos sectores como programa, modificable según las circunstancias y según la correlación de fuerzas existentes".²⁴

²⁴ Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México. México, ERA, 1991, p.36.

¹ Altaver, Elmar, "¿Reestructuración o desmantelamiento del Estado Social?" Estudios Políticos, Vol. 2, No. 1, ene-mar 1983

Como promotor de una política social, la acción estatal se caracterizó como oferente y promotora del desarrollo y bienestar de la sociedad, lo que permitió la consolidación de "una red institucional conocida como el pacto social, que se convirtió en la piedra de toque de la estabilidad del régimen".²⁵

El gasto público, utilizado como vehículo en la creación de obras de infraestructura, así como de políticas de subsidio y mecanismo de transferencia a ciertos sectores y ramas de la producción; seguidos de la aplicación de un gasto de bienestar social encaminado a favorecer a ciertas capas de la población para mitigar las penurias sociales, permitieron al Estado Mexicano mantener bajo su hegemonía más de 40 años de estabilidad política y social.

Sin embargo, durante la década de los ochentas, el modelo de desarrollo, que generó el llamado "Milagro Mexicano" inició su declive, producto de una crisis estructural que afectó severamente las relaciones de equilibrio hegemónico del Estado postrevolucionario sobre el conjunto social.

Las características de la crisis, marcadas por el fin del ciclo de acumulación iniciado en la década de los treinta, fueron motivadas fundamentalmente por la incapacidad del Estado para satisfacer las demandas sociales del conjunto de alianzas que lo erigieron como entidad en la etapa postrevolucionaria; así como por el desfase de su crecimiento originado por el déficit fiscal y los efectos de la incompatibilidad en la política económica interna hasta entonces seguida y el desarrollo del sistema económico internacional.

²⁵ Dresser, Denise, PRONASOL: los dilemas de la gobernabilidad. El cotidiano · 49, Julio-agosto 1992, p.50 UAM-Azcapotzalco, México.

La innegable atrofia sufrida por el Estado emanado de la revolución, a partir de ésta década, ha derivado en un cambio sustancial del hacer gobierno en nuestro país.

La necesidad de enfrentar la crisis, bajo mecanismos de austeridad, hicieron evidente que el Estado ya no podía seguir ejerciendo su tradicional política de masas --hasta entonces utilizada como mecanismo de consenso-- y que arribaba a una etapa de necesaria reestructuración. Estos ajustes se han dado a distintos ritmos y con diversas profundidades.

Con el arribo de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH) a la Presidencia de la República en 1982, es como se pueden delinear con precisión los matices que gestaron el inicio de un nuevo proceso, donde se tratan de redefinir las relaciones entre el Estado y las clases sociales en su conjunto.

De inicio el proyecto de su gobierno, plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, sentencia como ejes fundamentales de su gestión que "la estrategia del Plan es para vencer la crisis e iniciar los cambios que demanda la sociedad, distribuir más equitativamente entre personas y regiones los frutos del desarrollo y ampliar la participación de la sociedad en los procesos económicos y políticos."²⁶

La política anticrisis y promotora de los cambios estructurales que el Estado se plantea serán orquestados a través del llamado "Plan de emergencia", que tenía como prioridad revertir los efectos que provocarían las medidas de austeridad adoptadas desde 1982 sobre la sociedad.

Concomitantemente a los cambios en la dirección de la economía, se aplicaron cambios en la orientación de la política social en el sentido y formas de la intervención del Estado.

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983. p.12.

En relación con la anunciada estrategia de "ampliar la participación de la sociedad en los procesos económicos y políticos" contenida en el PND, ésta se instrumentó a partir de la aplicación de políticas urbanas como la autoconstrucción de viviendas e instauró la participación comunitaria en la instalación de infraestructura y servicios urbanos.

Mediante estos procedimientos, el Estado, en el contexto de un ajuste estructural, inauguró una nueva forma de relación con la sociedad al trasladar las responsabilidades de seguridad social que constituían parte sustancial de su tradicional política de masas y transfirió a éstas la solución de las necesidades implicadas en su reproducción socializada.²⁷

El viraje de la acción estatal en la aplicación de sus políticas públicas, significó el desmantelamiento de prácticas que habían significado el mantenimiento de la estabilidad política y social durante más de cuarenta años. El costo social del ajuste económico se refleja en la reducción del gasto social en términos del Producto Interno Bruto (PIB) durante la gestión de MMH; expresado en la siguiente tendencia reductiva:

1982	7.44 %
1983	5.73 %
1984	5.64 %
1985	5.65 %
1986	5.77 %

Fuente: VI informe de gobierno MMH, anexo estadístico

²⁷ Alonso, J., Aziz, A. y Tamayo, J., El nuevo Estado Mexicano, México, Nueva Imagen, 1992, tomo III p. 173.

Con respecto al ajuste salarial, según datos aportados por H. Aguilar Camín, entre 1982 y 1987 el salario mínimo tuvo una caída superior al 40%:" la participación de la masa salarial en el reparto global de la riqueza bajó del 42% a 30%, según unos autores y del 37.4 al 28.9% según otros. En cualquier caso, había regresado al nivel de la generación anterior, el año de 1966. El salario medio, medido en pesos constantes de 1970, había caído de 51 pesos diarios en 1982 a 35 diarios en 1985."²⁸

Con respecto a los índices de desempleo, en 1980 se estimó que existían 1,7 millones de mexicanos en dicha situación; que para 1983 aumentó a 2.6 millones y, en 1988, alcanzó la cifra de 7 millones. Lo que, sumado a los 12 millones de subempleados estimados para el mismo año, dan cuenta de la afectación que causó el ajuste económico sobre las condiciones de vida de amplios grupos poblacionales.

Los cambios en la estructura productiva de nuestro capitalismo modificaron completamente el piso social y político de México. No sólo porque se agotó el movimiento ascendente de la economía, sino porque la tradicional política de bienestar y justicia social, postulado heredado de la ya añeja Revolución mexicana; que sirvió de sosten ideológico y principio de política activa a los compromisos históricos que llevaron al Estado mexicano a ser el oferente principal de servicios, el mediador entre trabajo y capital, el director de las corporaciones y el regulador del mercado sufrió severas cuarteaduras.

La suma de factores que se desprende del recuento de la política económica y los efectos negativos en los egresos públicos desviados a la atención del bienestar social, en el sexenio de MMH, afectaron seriamente la estructura de alianzas sociales que exigieron al Estado como entidad

²⁸ Aguilar Camín, H. Después del Milagro, México, Cal y Arena, 1989, p.216.

hegemónica desde la etapa postrevolucionaria. Las transformaciones aplicadas de facto al pacto social, generaron costos políticos que dañaron severamente los pilares constitutivos del sistema político en el país: la institución presidencial y el partido gobernante.

El desgaste de la legitimidad del sistema político mexicano, en medio de una virtual quiebra del modelo económico del país, generaron al final del sexenio de MMH un clima de descontento social que se tradujo en un rechazo generalizado a las tradicionales formas de control estatal.

En 1988, durante los comicios electorales, la clase política gobernante comprobó que amplios sectores de la sociedad ya no otorgaban al Estado el crédito y la confianza que se observó durante décadas. El descrédito que sobre el sistema político generó la falta de transparencia en las elecciones federales, así como el debilitamiento de la Institución Presidencial que heredó la gestión anterior, sumieron al sistema de gobierno en una crisis de legitimidad sin precedentes en la historia política moderna del país.

El arribo de Carlos Salinas de Gortari (CSG) a la Presidencia de la República a finales de 1988, está marcado por un alto deterioro en los niveles de bienestar de la inmensa mayoría poblacional del país. Según estimaciones oficiales, en 1987, de un total de 81.2 millones de habitantes, 41.3 millones de ellos no satisfacían sus necesidades básicas de vida. De éstas, 24 millones se encontraban en el umbral de la pobreza, y 17.3 millones en la pobreza extrema.²⁹

El deterioro que presentan los rubros que comprendían la atenuación que el Estado ofrecía como política social, dan muestra del enorme costo que la crisis trajo consigo a lo largo de casi una década: 6 millones de personas

²⁹ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate a la Pobreza: lineamientos programáticos, México, 1990, p.20.

adultas analfabetas, 2.67 millones de infantes o adolescentes (de 6 a 14 años) que no asistían a la escuela, 11 millones de personas mayores de 15 años que no habían concluido su educación primaria, 15 millones de personas que no contaban con agua entubada en sus hogares, 10 millones que no contaban con servicio de excusados.³⁰

La suma de los factores señalados trastocó el andamiaje que generaba el consenso estatal, provocando una recomposición del espectro político-social del país. La orientación de las relaciones Estado-sociedad arribaron a un statu quo que generó la necesaria modificación del patrón gobierno³¹ y ahondó, a nivel interno, las directrices de la reforma estatal.

Es así que, el gobierno de CSG se distingue por ser el punto de partida de una declarada reforma del Estado, que se propone la modernización del país.³²

A través del Plan Nacional de Desarrollo, el ejecutivo federal delineó las orientaciones de su proyecto basado en la consecución de cuatro objetivos primordiales:

- 1) La defensa de la soberanía y preservación de los intereses de México en el mundo.
- 2) Ampliar la vida democrática del país.
- 3) Recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios y

³⁰ INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, México, 1990.

³¹ Aguilar Villanueva, L.F., La reforma del Estado, revista examen, año 1, México, diciembre de 1989, p.5.

³² Salinas de Gortari, C. Reformando al Estado, Nexos 144, Marzo de 1990, México, p.27.

4) Elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos.³³

En lo económico, se contempla un ambicioso programa de ajustes estructurales, donde el papel que ha jugado el Estado como gestor de la vida económica del país se modifica, adoptando una política de "mayor eficiencia y modernización del aparato productivo"; aplicado sobre los ejes programáticos de la renegociación de la deuda externa, liberalización del mercado nacional, saneamiento de las finanzas públicas, apertura a la inversión extranjera a todos los sectores de la economía, conformación de un sector amplio de industrias maquiladoras y un incremento de la productividad.³⁴

En este sentido, resulta prioritario destacar el significado de las orientaciones ofrecidas, dado que los cambios propuestos destacan como prioridad la contracción de las funciones económicas del Estado y su tradicional rectoría en ese terreno.

Estructuralmente, la liberación del mercado nacional, así como la apertura a la inversión extranjera de todos los sectores de la economía, vendrá a significar que el sector empresarial tendrá que afrontar la competencia internacional, además de modernizar y racionalizar sus procesos productivos.

Respecto al llamado saneamiento de las finanzas públicas, la política a seguir se propuso la privatización de numerosas empresas paraestatales, así como la reducción de la acción estatal en las actividades productivas. Dejando el camino libre para que la inversión privada amplie su influencia en ese campo.

³³ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, SPP, 1989.

³⁴ Alonso, J., Aziz, A. Tamayo, J., op. cit., p. 38-39

Así las cosas, la orientación de la reforma propone que el Estado deje de ser un agente económico central; disminuyendo su papel regulador e interventor; convirtiéndolo, de facto, en promotor e impulsor de la inversión privada nacional y extranjera.

En materia de política social, la importancia asignada por el programa gubernamental parte de reconocer "la permanencia intolerable de rezagos surgidos de factores ancestrales, agravados por la crisis económica de la última década, y distribuidos principalmente en el campo, las comunidades indígenas y las colonias populares de las grandes urbes³⁵; y el "debilitamiento en la atención que el Estado prestó a este rubro como parte de sus responsivas para con los distintos sectores sociales. En virtud de ello, la trascendencia asignada en el PND a la atención de las demandas básicas de bienestar social forma parte de uno de los tres acuerdos nacionales, conocido como el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida; y comprende una estrategia programática que se incarta dentro de la lógica política de la reforma estatal.

Las líneas estratégicas del Acuerdo, proponen en primer instancia, el aumento del nivel de vida de la población y el ataque frontal a la pobreza extrema; lo que supone, de acuerdo al discurso gubernamental, "reafirmar y renovar el compromiso del Estado mexicano en la provisión de los servicios básicos del pueblo. Comprendiendo en ello todos los aspectos: seguridad pública, vivienda, educación, salud, participación ciudadana e institucional, servicios públicos, abasto, alimentación, y los demás renglones que inciden en el bienestar general de la población."³⁶

³⁵ Salinas de Gortari, C., op. cit., p.28

³⁶ Poder Ejecutivo Federal, op. cit., p.98

En esta perspectiva, la parte programática del combate a la pobreza, coloca al Estado mexicano en el plano del cambio ideológico y operativo; ubicándolo en la matriz de un tipo de Estado social que asume como una de sus tareas prioritarias la realización de la justicia como condición esencial para lograr el ejercicio pleno de las libertades políticas: A saber, elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos y ampliar la vida democrática del país.

En resumidas cuentas, se vislumbra una justificación de ciertas formas de intervención estatal en el tejido social, sobre todo en lo que se refiere a la aplicación de políticas distributivas que se complementen con las estrategias del desarrollo económico propuesto.

En este sentido, el desarrollo de la investigación arriba a un punto en el que se requiere precisar las líneas de análisis teórico de nuestro interés. Así, partimos de reconocer que la política social y económica constituyen dimensiones inseparables, y que la línea argumental del presente trabajo involucra inicialmente elementos de ambas esferas del quehacer social del Estado.

Sin embargo, nuestra intención no estriba en analizar las vinculaciones y terrenos específicos de la política social y de la política económica; sino en el análisis de dos de las tres áreas básicas que ocupan el campo específico de la política social, conforme al esquema seguido por R. Titmus en sus ensayos sobre el Estado de Bienestar [quien citando a T. H. Marshall,¹ refiere que ésta (la política social) "no es una expresión técnica con significado exacto (...) que se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos al través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia

¹ Marshal, T. H., Social Policy, Hutchinson, London, 1965, p.7.

pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, (así como) la política de vivienda." ³⁷], y para quien la política social se encarga de atender tres áreas básicas vinculadas entre sí:

- 1) Las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos (salud, educación, abasto y alimentación).
- 2) Políticas de empleo (para los sectores formal e informal) y sus arreglos sobre las formas de remuneración.
- 3) Las políticas fiscales: de ingreso y gasto público, de manera específica, las referidas a los gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias. Esto es, de donde vienen y a donde van los recursos públicos.³⁸

Para fines de la investigación, las áreas básicas de interés son la primera y la tercera, ya que éstas nos permiten comprobar si las acciones estatales en materia de política social son implementadas con el propósito de revertir el deterioro que en materia de bienestar social arrojó el saldo rojo de una década de crisis económica. O si bien, como hipotéticamente sustentamos, el programa de desarrollo social sexenal es un instrumento de la política económica y electoral, utilizado como práctica de legitimación política de éste gobierno, encaminada a resarcir el visible deterioro que en la hegemonía estatal heredó la llamada "década de desarrollo cero".

Así las cosas, desde el punto de vista administrativo bajo el cual se aplica el programa de política social salinista, éste se rige por lo dispuesto en la

³⁷ Titmus, R. N., La política Social, Ariel, España, 1981, p.37

³⁸ Titmus, R. N., Essays on the welfare state, Unwin University Books, London, 1984.

estructura orgánica del PND; y gira sobre los ejes operativos que se articulan a partir de los tres acuerdos nacionales: El Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, El Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y El Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

Emprender la modernización del país y la reforma del Estado, significará establecer nuevas relaciones del Estado con la sociedad. Relación que reclama desde la propuesta gubernamental, "la participación de todos", ya que "el Estado no puede ni debe ser el único actor. El crecimiento y su traducción en bienestar exigen una ampliación de las responsabilidades de los distintos actores sociales y una más rica vida democrática".³⁹

Este proceso de reorganización económica y política de la estructura estatal significará el abandono de la noción tradicional que el Estado postrevolucionario practicó a través de más de cuarenta años. Hecho que lo constituía en el pilar principal de apoyo a una sociedad permeada por la marginación y pobreza; donde el conjunto social quedaba convertido en receptor pasivo de los beneficios que el Estado ofrecía. Con ello, se modifica la idea de una sociedad pasiva y se asigna de facto, en el discurso gubernamental, acta de nacimiento a una sociedad activa. Lo que permitirá al gobierno Salinista delinear los matices del nuevo Estado "solidario" y "corresponsable" con la sociedad mexicana, de lo que será el nuevo modelo de desarrollo económico-mexicano que pretende como principio "concluir un proceso de formación del Estado menos social y más propietario y dar principio al Estado más social por responsabilidad compartida, con un firme compromiso de justicia y democracia".⁴⁰ Lo que permitirá que el modelo mexicano "no sea neoliberal ni estatista", sino ejemplo de una "tercer vía" de

³⁹ Poder Ejecutivo Federal, op. cit., p.19

⁴⁰ Salinas de Gortari, C., op. cit., p.28

desarrollo y ajuste estructural".⁴¹ Hecho que permite entrever que el objetivo de la redefinición de la tarea del Estado, en su relación con la sociedad, apunta directamente a la búsqueda de consenso político que facilite el camino de la reforma económica bajo la promesa de mayor justicia y abatimiento del rezago social.

La puesta en práctica del PND a nivel normativo, en lo que se refiere al rubro de política social, comprende la consecución de sus objetivos a través de la articulación de las siguientes líneas programáticas:

- Bajo una política de descentralización de decisiones y recursos, que implica fortalecer la división y la colaboración entre los poderes federales con arreglo a fines de contribuir a la eficientización de la administración pública.
- De una apertura y mejora de los canales participativos de la ciudadanía en la acción colectiva, en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema. "Lo que permitirá elevar el rendimiento social de los recursos mediante las *aportaciones* (el subrayado es nuestro) y participación de los grupos beneficiarios, así como el uso de materiales propios de las zonas en que se realicen las obras de infraestructura económica y social". Todo ello con la aplicación de recursos provenientes de la inversión pública y las aportaciones de gobierno federal.
- Así como la aplicación de una política tributaria que alivie la carga relativa sobre los ingresos del trabajo, "sin perjudicar a las finanzas públicas."

⁴¹ Dresser, Denise, op. cit., p.49

Los pilares fundamentales para la definición de las acciones y de las formas de su ejecución, consideran al diálogo y la concertación como el vaso comunicante entre las instancias estatales y la sociedad, "de manera que la población pueda decidir y participar en las tareas dirigidas a su propio beneficio."⁴²

Es así que, bajo la administración salinista, emerge como figura principal en la aplicación de la política social el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

Dicho programa, presentado como "el instrumento que el Gobierno de la República a creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema (...)"⁴³ denota, de origen, características particulares que le imprimen un sello singular que destaca la figura presidencial como el principal promotor de una política de desarrollo y equidad. Que, en el contexto de un escenario de controversias sociales con virajes en el manejo y aplicación de las políticas públicas que requieran los ajustes de la reforma estatal, no dejan lugar a dudas que el "Pronasol constituye el ingrediente esencial de una fórmula de gobernabilidad"⁴⁴ que define y da sentido a la concepción del Estado que se pretende instaurar en México; y permite conocer como se ejerce el poder del Estado sobre la sociedad, sobre todo en el ámbito que se liga con el funcionamiento de las instituciones sociales.

⁴² Poder Ejecutivo Federal, op. cit., pp. 19, 127, 129 y XIX.

⁴³ Ibid, p. 127

⁴⁴ Dresser, Denise, op. cit., p.53

El Programa Nacional De Solidaridad.

Anunciado como el eje de la política social sexenal, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), forma parte del programa de gobierno expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. En su generalidad, el corpus programático del Pronasol se desprende del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, insertándose directamente en la lógica estructural que impulsa la reforma del Estado en México.

Dentro de sus formulaciones, el objetivo fundamental del Pronasol propone constituirse en un mecanismo "para erradicar la pobreza extrema de los sectores sociales más desprotegidos".⁴⁵

A fin de cumplir sus propósitos, la orientación del Programa se plantea lograr sus metas "mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales (beneficiarios); así como de las aportaciones que en el diseño y ejecución de acciones particulares "se decidan con la participación, colaboración y corresponsabilidad de los grupos involucrados, en forma concertada y correspondiendo a sus demandas; con pleno respeto de sus singularidades y valores (...)"⁴⁶

Dentro de su universo de interés, el Pronasol ubica como sujetos de su atención a los grupos indígenas, a los pobladores de las zonas rurales

⁴⁵ Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1988

⁴⁶ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, SPP, 1989. pp. 127-128

semidesérticas y serranas, así como a los de las colonias populares de las zonas urbanas, bajo tres vertientes de acción:

- **Solidaridad para el Bienestar Social:**

Que comprende el mejoramiento inmediato de los niveles de vida, centrando su atención en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.

- **Solidaridad para la Producción:**

Bajo este rubro, se propone la creación de empleos y la promoción para el desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades; con apoyo específico a las actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y microindustriales.

- **Solidaridad para el Desarrollo Regional:**

Este apartado comprende el impulso a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

En el aspecto operativo, el Programa Nacional de Solidaridad orienta sus acciones y proyectos bajo cuatro principios fundamentales:

1. Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades.
2. Plena y efectiva participación y organización de las comunidades.
3. Corresponsabilidad.
4. Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

Con respecto a su estructura organizativa, el Pronasol está coordinado, en primer instancia, por la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad. Quien se encarga de definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública; bajo los objetivos de combatir los deteriorados niveles de vida y asegurar el cumplimiento en la ejecución de los programas antes señalados.

Dentro de su organigrama, la Comisión es presidida por el Titular del Ejecutivo Federal, con la participación permanente de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público; Comercio y Fomento Industrial; Salud y de Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y de Pesca; el Jefe del Departamento de Distrito Federal, así como de los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social; de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; del Instituto Nacional Indigenista; del Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías, así como de la Comisión Nacional de Zonas Áridas y la forestal.⁴⁷

Para el desempeño de sus funciones, la Comisión cuenta con un Consejo Consultivo, con un Coordinador General, así como un Comité de Evaluación.

El Consejo Consultivo está formado "por representantes de las dependencias y entidades que la integran, por representantes de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado, así como por especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales vinculadas con el objeto y funciones de la Comisión".⁴⁸

Designado por el Ejecutivo Federal, el Coordinador General participa en el diseño y establecimiento de las bases para la firma de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD).

⁴⁷ Coordinación General del Pronasol, La Solidaridad en el Desarrollo Nacional, México, abril de 1992, p. 8

⁴⁸ Op. cit., p. 8

Los CUD son el instrumento que la Federación y los Estados han diseñado para convenir programas y prioridades de interés común. De forma tal que, dichos convenios son el medio a través del cual se instrumenta la anunciada descentralización administrativa ; y es también el mecanismo donde se articulan las acciones estatales en los tres niveles de gobierno : el municipal, el estatal y el federal.

Con respecto a la articulación entre los Convenios Unicos de Desarrollo y el Programa Nacional de Solidaridad, esta se da a partir de que los Estados y municipios, dentro del rubro que comprende a Solidaridad, son los encargados de recoger las demandas ciudadanas y "dar forma" a la ejecución de los programas específicos; correspondiendo al Pronasol fijar las políticas y estrategias de su aplicación "en cada entidad federativa donde se seleccionan y jerarquizan las obras sociales y los proyectos productivos a los que se destinan los recursos del ramo XXVI: Solidaridad y Desarrollo Regional".⁴⁹

Por lo que se refiere al Comité de Evaluación, este se encarga de realizar estudios sobre el impacto social y económico de las acciones ejecutadas, bajo una línea política de "prácticas selectivas y específicas" que comprenden a los grupos de escasos recursos del campo y de las ciudades.

En este sentido, el Pronasol resulta ser la parte significativa de un nuevo proyecto de acumulación y desarrollo que no supone la construcción total del Estado como un fin en si mismo; sino que, forma parte de la estrategia instrumental a través de la cual éste (el Estado) redefine su intervención en la sociedad. Lo cual nos permite delimitar los mecanismos utilizados por el Estado para aplicar sus políticas de restricción, intervención y gestión, que vendrán en la caracterización del nuevo modelo de relación entre el Estado y la sociedad.

⁴⁹ Op. cit., p. 9

Así, la política social sexenal cobra coherencia, pues se le concibe a la vez que medio de distribución de la riqueza social, como espacio para impulsar la cogestión con la sociedad -a nivel municipal- de los medios tendientes a solucionar sus principales carencias.

La parte medular del asunto se encuentra en que el Pronasol, como parte de la estrategia estatal, está diseñado bajo criterios de racionalidad política; cuyo objetivo es despolitizar los espacios de participación de la sociedad, volviéndolos mero asunto de gestión técnico-instrumental, a pesar de que se demande la participación ciudadana.

Una vez delineados los fundamentos programáticos, normativos y operativos del Pronasol, el desarrollo del presente apartado se orientará al análisis de los factores que convergen en la aplicación de la política social. Centrando nuestra atención en la descripción de los alcances, significado, contenido, ejecución y principios que rigen la puesta en práctica de una modalidad sui generis de la administración pública en el México contemporáneo.

Siendo nuestro principal interés identificar la naturaleza de la acción del Estado, la orientación del análisis nos ubica en el terreno de la sociología política; que Duverger define como "La ciencia del poder, del gobierno, de la autoridad, del mando, en todas las sociedades y en todos los grupos humanos (...)".⁵⁰

La importancia sociológica, que para la investigación reviste la utilización de novedosos mecanismos en la aplicación de la política social adoptada en el contexto de la reforma global del Estado mexicano, estriba en la necesidad de caracterizar el sentido político y social que la élite estatal le ha asignado al

⁵⁰ Duverger, M. Sociología de la política. Ed. Ariel, Colección Demos, México, 1983, p. 27

Pronasol; en el afán de disolver las contradicciones de la estrategia económica y la necesidad de la supervivencia política que de origen le distinguen. Los recursos utilizados por ésta (la élite estatal) para dirigir el cambio del modelo de acumulación, nos permitirán distinguir los patrones explícitos e implícitos que son utilizados para mantener las formas y canales de acceso a las principales posiciones de gobierno; necesarias para salvaguardar la consolidación de su proyecto.

Ateniendonos a una metodología descriptiva, partiremos de articular la conceptualización de los principios que rigen al Programa Nacional de Solidaridad con el escenario político-social del que surge; a fin de determinar las características de lo que Claus Offe denomina "el problema interno del aparato estatal"⁵¹, en el contexto de la reforma del Estado en México.

La llegada de Carlos Salinas de Gortari (CSG) a la Presidencia de la República, en el contexto de un escenario de controversias sociales y políticas, con virajes en el manejo y aplicación de las políticas públicas que requerían los ajustes de la reforma estatal; enfrenta retos específicos que determinaron los rumbos de su gestión.

El primer gran reto del Ejecutivo Federal, recae en la búsqueda de consensos que le permitan consolidar el proyecto de modernización económica; que hasta antes de su administración, habían significado un profundo deterioro en los niveles de vida de la gran mayoría de la población. Por otra parte, el contrarrestar la crisis de credibilidad que sobre el sistema político generó la falta de transparencia en las elecciones federales, a través de las cuales se encumbró como Presidente de la República.

Así las cosas, si partimos de considerar el cuestionamiento hacia el sistema político que significó la masiva votación en contra del partido en el

⁵¹ Offe, Claus, Contradicciones en el Estado de bienestar, CNCA-Alianza, Colección Los Noventa, México, 1990, p. 93

poder en las elecciones de 1988; así como las críticas acerrimas hacia la legitimidad de la institución presidencial, no resulta sorprendente la articulación encontrada entre el Pronasol y el activismo que la Presidencia de la República ha jugado, desde el inicio de su gestión en la promoción del bienestar social de las comunidades más necesitadas del país. En virtud de ello, no resulta difícil suponer el porqué las baterías estatales orientaran su política social hacia la creación de un "piso social" que le permitiera desarticular los riesgos de perder posiciones políticas ante la creciente presencia de los partidos políticos de oposición, en los procesos electorales posteriores a 1988; y hacia la búsqueda de consensos que le procuraran la recuperación de su maltrecha hegemonía sobre el tejido social.

En este sentido, la pregunta obligada es ¿qué significado tiene el Pronasol para la institución Presidencial?. Indudablemente que éste es el vehículo que se ha instituido para promover el fortalecimiento del debilitado poder presidencial en México. Pero además, el renovar el presidencialismo tiene significados más profundos, que atañen directamente a la conservación del sistema político en su conjunto; veámos porqué:

De acuerdo con A. Córdova, la concepción política dominante en México es el presidencialismo. Que desde la instauración del Estado emanado de la Revolución, a determinado y orientado los rumbos y definiciones de todo el sistema político del país.⁵² De forma tal que, ante las consecuencias que derivaron de las crisis económica y electoral, la búsqueda de mecanismos que sirvieran para resarcir la debilitada figura del Ejecutivo, se constituyó en una tarea inpostergable de la clase política en el poder. Toda vez que para que un modelo económico se consolide -verdadera razón de la reforma estatal- requiere de liderazgos y estilos eficaces de gobernabilidad.

⁵² Córdova, Arnaldo, La concepción del Estado en México y el Presidencialismo, en: El Estado en América Latina, Teoría y Práctica. Siglo XXI Editores-UNU, México, 1990, pp. 542-543.

En tal sentido, surge la siguiente pregunta: ¿que tiene que ver el Pronasol con la búsqueda de legitimación y consensos en torno al sistema político nacional?

En primer lugar, en que "la legitimidad se concibe como la base esencial e indispensable de la autoridad política" ⁵³ y es elemento inseparable de los sistemas de regulación de cualquier Estado en su relación con la sociedad. Hecha la aclaración, resulta evidente que la búsqueda de legitimidad del salinismo se instrumenta a través del Pronasol con ofertas que comprenden el mejoramiento de los niveles de vida de los sectores sociales que viven en situación de pobreza extrema; dotándoles de servicios de infraestructura básica y mejoramiento en los servicios de salud, vivienda y alimentación. Lo que, en la medida en que sea cumplido, generará las bases del buscado consenso, que creará las coaliciones de apoyo para la aceptación del modelo económico propuesto por la reforma del Estado.

Pasando a otro punto de análisis, trataremos de ubicar las vinculaciones del Pronasol con el factor político, específicamente el que se relaciona con los procesos electorales.

De acuerdo a la versión oficial, contenida en el PND, el Pronasol no guarda ninguna base de aplicación política inmediata que sirva para resolver los problemas del Régimen.

Sin embargo, desde un punto de vista funcional, las necesidades de reproducción de cualquier entidad estatal moderna, que se rijan por los principios de selección que regulan el acceso a la autoridad política ⁵⁴ tienen que someterse a procesos de elección de los potenciales titulares; y en este sentido, pese a las graves deficiencias que presenta nuestro sistema

⁵³ Offe, C., op. cit. p. 122

⁵⁴ ibid, p. 122

electoral, México no está excluido de la utilización de este mecanismo de reproducción de las autoridades políticas.

Ahora que, ahondando en el análisis de este factor, las razones de aplicación del Pronasol bajo una política de prácticas "selectivas y específicas" que comprende la atención prioritaria a grupos sociales de escasos recursos, puede tener significados opuestos a los expresados líneas arriba; sobre todo si nos atenemos a una sola razón, y esta estriba en que el retraso del sistema político mexicano, con respecto a otros sistemas democráticos, se centra en el poder excesivo del que goza la Institución Presidencial. Lo que impide y modifica las reglas sustanciales de la democracia moderna, que guardan como exigencia básica el que la autoridad se legitime con independencia de quien ocupa la administración política.

Los efectos negativos, que sobre la vida democrática de la Nación arrojan las prácticas onerosas que la clase política hace del manejo de la estructura estatal, en la búsqueda de mecanismos de consenso y legitimidad para la consolidación de su proyecto modernizador, cierran los caminos de la Sociedad a la búsqueda de proyectos alternativos para abatir los rezagos históricos que en materia de desarrollo se sufren. Dejando en claro, que más allá de su intención de combatir la pobreza extrema, los recursos del Pronasol se manejan con criterios electorales "que contribuyen a reforzar el centralismo político, obstaculizar el pluralismo y a reconstruir el sistema presidencialista".⁵⁵

Con el propósito de probar nuestros argumentos, haremos uso de un ejemplo utilizado por D. Dresser, el cual resulta ilustrativo para comprobar la validez de las tesis que hemos venido desarrollando.

En 1988, como señalamos con anterioridad, los resultados de las elecciones federales significaron para el Partido Revolucionario Institucional

⁵⁵ Dresser, Denise, op. cit., p. 58

(instrumento corporativo y de control político del Estado) la pérdida del cincuenta por ciento de las preferencias del electorado nacional. Un caso típico, al que específicamente se refiere nuestro ejemplo, que denota las magnitudes de la derrota electoral del partido de Estado, fue el Distrito Federal; donde el PRI perdió de manera abrumadora la contienda.

Tres años después (1991), en las elecciones locales para renovar la Cámara de Diputados y Senadores, los resultados se revirtieron favorablemente para dicho partido. ¿ A que factores obedeció este fenómeno electoral? La respuesta tiene que ver con la política social aplicada para la Capital de la República a través del Pronasol.

¿Cómo se dió esto?, en el contexto de las "políticas selectivas" que se instrumentan por medio del Programa, en el año de 1990 el presupuesto federal destinó el 30.4 % de la inversión pública para el D.F.; porcentaje bastante elevado si se le compara con el asignado a los Estados considerados con mayores niveles de marginación (Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz), que juntos alcanzaron el 22% del presupuesto.⁵⁶ Lo que traducido a la lucha contra la pobreza extrema se expresó así:

"En la Delegación Alvaro Obregón (...), de 170 colonias contenidas (en su jurisdicción), 140 han sido clasificadas como de pobreza extrema. 400 000 habitantes carecen de acceso a cualquier servicio público. Con la asistencia de Solidaridad (50 mil millones de pesos en los últimos dos años), se han construido 56 Kms. de drenaje y 50 Kms. de redes de agua potable. La Delegación presume de tener 1700 Comités de Solidaridad. En julio de 1988 el PRI perdió en todos los distritos. En agosto de 1991 el PRI ganó en todos los Distritos.⁵⁷

⁵⁶ La Jornada, 3 de septiembre de 1993, p. 24

⁵⁷ Dresser, D. op. cit., p. 53

Si se valoran los efectos producidos por el Pronasol, en términos de los objetivos que como problema interno del aparato estatal se propuso resolver la gestión gubernamental salinista para hacer posible la Reforma del Estado; a saber, bases de legitimidad y búsqueda de consensos. Podríamos acceverar que el Pronasol ha resultado ser un éxito como instrumento de recuperación electoral, como lo demuestran las elecciones de 1991.

Pero si consideramos los resultados del Programa a partir de los logros obtenidos en materia de combate a la pobreza extrema, los resultados no resultan favorables a la eficacia de la administración gubernamental salinista.

Conforme a cifras oficiales, al inicio de este sexenio, de una población total de 81.2 millones de mexicanos, se estimó que 41.3 millones eran pobres; y que de estos, 17.3 millones vivían en condiciones de pobreza extrema.

Para 1993, de acuerdo a cifras ofrecidas por la Comisión Económica para América Latina (Cepal), los índices de personas que viven en condiciones de pobreza y miseria se elevan a niveles del 73% del total de la población; datos que resultan benévulos si se les compara con los ofrecidos por el Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM, quien señala que los niveles de pobreza alcanzan al 91.9% de la población del país.⁵⁸

Conforme a lo expuesto, conviene preguntarse el por qué de la importancia en la agenda estatal en la atención preferencial de los sectores sumidos en la pobreza. Y la respuesta resulta casi automática, puesto que fueron los pobres quienes al ejercer sus derechos políticos, propiciaron la rebelión electoral que sacudió la añeja estructura hegemónica del Estado y propiciaron que los rumbos de su restructuración consideraran el escenario interno como factor de riesgo para la estabilidad política del país.

⁵⁸ La Jornada, op. cit., p. 27

En este sentido, el significado de la política social que se implementa en el sexenio no debe ser desdeñada automáticamente. Puesto que las necesidades de abatir el deterioro social es una necesidad impostergable. Sin embargo, lo que preocupa es el sentido reduccionista con que se mira el problema de la creciente pobreza de la población del país, puesto que es entendido -dentro de la lógica estatal-, como un problema de insuficiencias de infraestructura sanitaria, de salud, educación o vivienda.⁵⁹ Olvidando otorgarle la debida importancia al factor salarial y a la producción real de empleos, como factor primordial de combate a la pobreza y elevación de los niveles de vida.

En este rubro, el recuento de lo acontecido en el transcurso del sexenio no resulta menos alarmante que los incrementos en los índices de pobreza. De acuerdo a estadísticas oficiales, entre 1982 y 1992 la población económicamente activa creció en diez millones de personas, mientras que solamente se generaron dos millones de empleos en el sector formal; con respecto al rubro de salarios y remuneraciones, el panorama no resulta menos dramático. De acuerdo con datos aportados por el INEGI, en diciembre de 1991, el 9% de la población urbana ocupada obtenía menos de un salario mínimo, el 43% entre uno y dos, y un mínimo 8% más de cinco.⁶⁰

Si comparamos las cifras anteriores con las existentes sobre la tasa de ganancia del capital, que en el periodo de 1988-1993 ha obtenido excedentes de 10.1%, al pasar de 52.9 a 63 puntos porcentuales⁶¹; resultará fácil entender que el carácter de fondo del ajuste económico obedece más a las exigencias funcionales del modelo de desarrollo capitalista, que a las necesidades de búsqueda de equilibrio redistributivo de la riqueza nacional.

⁵⁹ Provencio, Enrique, ¿Dónde está la política social?, en Revista Nexos, Núm. 64, octubre de 1993, IX

⁶⁰ La Jornada, op. cit., p. 24

⁶¹ ibid

En conclusión, podemos decir que el Pronasol, primordialmente, en tanto eje de la política social del sexenio salinista tiene atribuciones y competencias que rebazan el ámbito de sus funciones; y que más que un programa de desarrollo social es un importante instrumento de política económica y de política electoral, utilizado como práctica de legitimación política de gobierno, instrumentado por la clase política en el poder con el fin de sentar las bases consensuales que permitan consolidar la anunciada modernización económica del país.

En un segundo plano, las limitaciones que de origen presenta, como vehículo distribuidor del bienestar social que el Estado promueve, se encuentran localizadas en el plano reduccionista que se le asigna al cubrir aspectos complementarios, evadiendo tocar alternativas que generen una verdadera recuperación de los niveles de vida de la gran mayoría de los habitantes de país.

En el orden social, el Pronasol ha servido como dique de contención de las exigencias populares que pugnan por la obtención de mejores niveles de vida. En ese plano ha resultado ser un buen paliativo para los intereses gubernamentales. Pero nada garantiza la permanencia de ese pírrico triunfo sexenal, sobre todo si se considera que no se han logrado revertir los niveles de pobreza y miseria de los grandes sectores poblacionales; y que los grandes conflictos sociales se generan cuando los demandantes no encuentran lugar para la esperanza.

El Problema de la irregularidad en la tenencia de la tierra en el D.F.

La irregularidad en la tenencia de la tierra es un rasgo característico de la formación de barrios y colonias en el Distrito Federal desde 1940 y hasta nuestros días.

El Estado de irregularidad en la tenencia de la tierra, entendido como el ejercicio de derechos de dominio por particulares sobre el uso del suelo, al margen de legislación existente; ha encontrado su solución, tradicionalmente en el marco de la acción deliberada del poder público para incidir y resolver una problemática social y urbana provocada por la carencia de títulos jurídicos reglamentados.

Sin embargo, el enfoque de solución aplicado, reducido a sancionar jurídicamente la transmisión de la propiedad de la tierra, no ha contribuido a eliminar el problema.

La evidente insuficiencia de la solución jurídica, el condicionamiento de la regularización como mecanismo obligado para incorporar los asentamientos al proyecto de urbanización estatal y; por consecuencia, a tener acceso a los servicios de infraestructura urbana (agua, luz, drenaje, pavimentación, etc.), así como la presencia permanente de organismos estatales creados expreso para brindar atención al problema, hablan de una práctica reiterada del poder público para tolerar situaciones de irregularidad territorial.

¿A que fines sirve la tolerancia de la irregularidad territorial dentro de la lógica del poder público?

La respuesta a ésta interrogante encuentra su explicación en la política de promoción y apoyo a la habitación popular iniciada bajo la gestión

Presidencial de Manuel Avila Camacho, inherente al proceso de industrialización que se llevó a efecto en la etapa referida; con el fin de proporcionar albergue a los sectores obreros.

En tal periodo (1940-1946), la fundación de colonias populares alcanza el número de 107, conformados por 48,082 lotes, en los cuales se daba acomodo a 60,000 familias radicadas en el D.F.⁶²

El mecanismo para la fundación de estos asentamientos se daba por intermediación del Departamento del Distrito Federal (D.D.F.), quien ponía a disposición los grandes predios de su propiedad; o bien ejercía gestiones ante particulares para la compra venta o simplemente los explotaba.

Asimismo, el D.D.F. se encargaba de proporcionar, en forma gratuita, la introducción de servicios de infraestructura básica (agua potable, drenaje, alumbrado público, etc.); así como de regular las disposiciones para la planeación urbana (otorgamiento de números oficiales, licencias de construcción, etc.).

Las disposiciones antes descritas se aplicaban por medio de la Oficina de Colonias, instancia administrativa fundada en 1941 y adscrita a la Secretaría de Gobierno del Departamento del Distrito Federal. Quien cumplía, dentro de sus atribuciones, a:

- Fomentar y organizar la creación de nuevas colonias en los contornos de la Ciudad de México, proporcionándoles los servicios públicos correspondientes.
- Intervenir como oficina reguladora en la celebración de contratos de compraventa y en la expedición de títulos de propiedad.

⁶² D.D.F., Memoria de labores, 1940-1946, archivo General de la Nación.

respecto a terrenos pertenecientes al D.D.F. o que se hubieran expropiado para entregarse al los colonos. Y,

- Efectuar el registro de las asociaciones de colonos promejoramiento de colonias del D.F., a fin de subsidiar las ayudas para la introducción de obras que se requirieran.*

Dentro de éste naciente patrón institucional de atención a la dotación de tierras para la edificación de viviendas y su posterior regularización, la acción del gobierno del D.F. se ubica en dos vertientes dentro del ámbito de regulación del proceso de urbanización:

En un primer plano se ubican los casos en que el D.D.F. promovía la fundación de colonias y reglamentaba la urbanización y regularización de los asentamientos.

En segunda instancia el de los casos en que se expropiaban los predios a particulares a fin de otorgarlos a los demandantes. Donde se destaca la creación de las asociaciones promejoramiento de colonias como figura jurídica y condicionante interpuesta a los colonos por las autoridades gubernamentales para acceder a los beneficios de la regularización; y la actitud injerencista del Estado, al despojar a los propietarios particulares de sus predios, mediante la expropiación ; asumiendo así el control directo del acceso al suelo.⁶³

¿Qué significado adquiere, en la esfera estatal, la aplicación de éstas políticas de urbanización?

* D.G.R.T., Tarjeteros sin fecha.

⁶³ Azuela, A., La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en México (1940-1946); en *Sociológica*, año 4, núm. 9, enero-abril 1989, México, UAM-A, p. 119.

En el plano de lo general, las medidas descritas obedecen al patrón de política social del Estado mexicano; que lo han caracterizado por ser el principal promotor del desarrollo y bienestar de la sociedad a través de la aplicación del gasto social como vehículo en la creación de obras de infraestructura y políticas de subsidio a ciertos sectores y ramas de la producción.

En el plano de lo particular, la institucionalización de la urbanización irregular tolerada por el poder público contribuirá, desde su origen y hasta nuestros días, a la formación de relaciones sociales propias de la vertiente más arcaica del sistema político mexicano.

La intervención del Estado en la formación de colonias populares, revela el tradicional paternalismo que delimitó las relaciones entre la acción gubernamental y la población urbana del México posrevolucionario.

Las condicionantes jurídicas y sociales, bajo las que opera el gobierno del D.F., siendo juez y parte de los procesos de regularización territorial, se constituirán en el enclave corporativo por medio del cual el control de los procesos de urbanización estarán condicionados al otorgamiento de satisfactores sociales a la población demandante, a cambio de participación y apoyo al brazo político del régimen encamado en el partido político oficial.

Al respecto, resulta ilustrativo la consideración que al respecto hace P. Ward,⁶⁴ en relación a la etapa de institucionalización de los procesos de regularización, que nos hemos referido. Citamos en extenso, sus apreciaciones:

"En el Distrito Federal, la regularización de tierras y la prestación de servicios empezaron a adquirir importancia como medio para asegurar y

⁶⁴Ward, P. Políticas de bienestar social en México. 1970-1989. Nueva Imagen, México, 1989, p. 110.

desarrollar un control y un apoyo político. Por medio de la oficina de colonias, se movilizaba a los residentes para que asistieran a mítines políticos y votaran por el PRI en las elecciones; a cambio, podían esperar alguna forma de reconocimiento del gobierno a su colonia y/o la instalación de servicios menores y ocasionales favores. Este proceso de negociación fué mediado, verticalmente, por líderes de las colonias que se situaban como "corredores" en redes informales entre patrones y clientes en que participaban la comunidad y políticos y funcionarios gubernamentales de alto nivel"

Un somero balance de la efectividad del proceso de fundación de los asentamientos humanos en el periodo en que se gestó la institucionalización de la regularización de la tenencia de la tierra (1940-1946) bajo la férula del gobierno del D.F., nos permitirá arribar a consideraciones importantes.

De las 107 colonias formadas en el periodo, sólo 35 cumplieron con el patrón de fundación descrito anteriormente; es decir, lograron consolidarse como asentamientos regulares desde su inicio.

Los 72 restantes, fueron expropiados a particulares por el gobierno del Distrito Federal para su regularización. De los 28,272 lotes que conformaban dichas colonias, sólo se expidieron 12,824 contratos de compraventa y únicamente 2,525 títulos de propiedad.

Lo cual habla de la existencia de 15,448 lotes en estado de irregularidad, de los cuales 2,724 no acreditaban por ningún medio la transmisión legal de ellos.⁶⁵

Los resultados hablan por sí solos del fracaso gubernamental sobre la planeación del desarrollo urbano del D.F. desde la puesta en marcha de su institucionalización.

⁶⁵ Cálculos elaborados a partir de los datos contenidos en la memoria de labores del D.D.F., 1940-1946, op. cit.

Argumento que cobra visos de contundencia, si se consideran las cifras de irregularidad alcanzadas hacia el año de 1975; y tomamos en cuenta que el patrón de regularización territorial fue el mismo que describimos con anterioridad, aplicado a través de instituciones mutadas de la Oficina de colonias, con nombres distintos: en 1975 se calculó que el 40% de la población del D.F. se asentaba en lotes irregulares, esto implicaba que existían 500 colonias populares en situación irregular, con un total de 700 mil lotes.⁶⁶

Sin embargo, el balance numérico de las acciones estatales para abatir el fenómeno de la irregularidad territorial queda fuera de los alcances de nuestra investigación. El hecho de aludir a ello es sólo con fines referenciales, a fin de apreciar la evolución del problema y localizar el significado de la acción estatal. La cual, nacida bajo una matriz ya descrita, ha seguido operando hasta nuestros días bajo ritmos impuestos por la necesidad de mantener el control social y para legitimar su estructura; obteniendo apoyo político para los distintos gobiernos del régimen a lo largo de 65 años.

⁶⁶ Iracheta, A. Los problemas del Suelo y la Política Urbana en la Zona Metropolitana en la Ciudad de México; en Grandes Problemas de la Ciudad de México. D.D.F.- Plaza y Valdes México, 1988, p.56.



El Progresse como Respuesta del Estado a las Demandas de la Población

Formulado como proyecto sexenal, el Programa General de Regularización del suelo y Servicios (PROGRESSE), se instituye como parte de una estrategia integral y "como parte del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)"⁶⁷ para afrontar uno de los añejos problemas que agobian a la Ciudad de México: el de la irregularidad de la Tenencia de la Tierra y la dotación de servicios.

A partir de un diagnóstico sobre la situación de la irregularidad de la Tenencia de la Tierra, efectuado por el Departamento del Distrito Federal (DDF) en el año de 1989, se estimó en 500 mil los lotes irregulares existentes en el Distrito Federal; de los cuales, 320 mil se encontrarían ubicados en predios de propiedad privada y, 180 mil en terrenos comunales y ejidos. De los cuales, los primeros serían regularizados por la Dirección General de

⁶⁷ Carlos Salinas de Gortari. El Excelsior, 17 de agosto de 1989, págs. 1 y 10-A.

Regularización Territorial (DGRT) a través del PROGRESSE; y los restantes 180 mil por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra⁶⁸.

En razón de ello, en el mes de abril del mismo año, el gobierno capitalino puso en marcha el PROGRESSE, aplicado en forma de plan piloto en la jurisdicción de la delegación Iztapalapa con el fin de regularizar cuatro grandes predios; fijándose como meta la escrituración de 30 mil lotes en 23 colonias de las áreas conocidas como: "Los ocho Barrios", "Leyes de Reforma", "Paraje San Juan" y "Desarrollo Urbano Quetzalcóatl"⁶⁹.

Los objetivos bajo los que fue formulado el PROGRESSE, inicialmente se plantean como prioridades: "[...] instrumentar un nuevo programa de trabajo, fundamentado en la concertación (con la población beneficiaria), la simplificación administrativa, la desconcentración de funciones, la transparencia financiera y el reordenamiento urbano, que permite llevar a cabo la regularización en forma integral y masiva".

Para este fin, el Gobierno del Distrito Federal "[...] instruyó acuerdos, convenios y reformas a la ley que han permitido agilizar las diversas etapas del proceso de regularización.

En el acuerdo de facilidades expedido el 5 de abril de 1989, las dependencias y entidades que participan en él, se comprometen a simplificar los procedimientos, autorizando las construcciones y lotificaciones ya existentes y estableciendo una coordinación institucional más estrecha".

En un segundo acuerdo, "se establecen reducciones y apoyos fiscales a los diversos impuestos y derechos inherentes a la regularización".

⁶⁸ El Excelsior, 7 de septiembre de 1989, págs. 30

⁶⁹ El Excelsior, op. cit.

Otro convenio "[...] fue el establecido entre el Departamento del Distrito Federal y el Colegio de Notarios, en el cual se facilita el trámite de la escrituración. Se destaca la participación de la Tesorería del Distrito Federal y del Registro Público de la propiedad y el comercio; y se ratifica la acción social del programa, al establecerse que pagarán los beneficiarios, costos mínimos por conceptos de honorarios notariales".(subrayado nuestro)

Simultáneamente, "se adicionó la Ley de Desarrollo Urbano, en su artículo segundo, para declarar la regularización de la Tenencia de la Tierra como causa de utilidad pública; lo que integra a la expropiación, como una vía más para regularizar la posesión de los terrenos.

También se reformó el artículo 122 del Código de Procedimientos Civiles, lo que permitió la participación del Poder Judicial en el proceso de regularización, con la instauración de 5 juzgados civiles de inmatriculación judicial".⁷⁰

Una de las modalidades administrativas que hacen al PROGRESSE un programa novedoso y que le permiten alcanzar dimensiones de programa masivo, se encuentran sustentados en los mecanismos de desconcentración administrativa aplicados en él; y por lo que en tono oficial se conoce como "mecanismo de concertación" (con la población beneficiada).

Para ello se dispuso de una estrategia, creada exprofeso, con apego a lo establecido en los acuerdos de facilidades, que consiste en la obligada participación en conjunto de las instancias administrativas del DDF que tienen bajo su competencia resolver el fenómeno de la irregularidad territorial, a fin

⁷⁰ Comparecencia del Lic. Jose Merino Castrejón, Director General de la Dirección General de Regularización Territorial ante la Comisión de Uso del Suelo de la Primera Asamblea de Representantes de D.F., el 7 de diciembre de 1990. Versión estenográfica, págs. 3-5.

de simplificar los trámites administrativos para el cumplimiento de los objetivos del programa. A las instituciones antes señaladas se suman las Delegaciones Políticas, la Coordinación General Jurídica, la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, la Comisión de Avalúos y Bienes Nacionales y a la D.G.R.T. como gestora del programa gubernamental ante la sociedad.

Con respecto a la vinculación directa con la población, que como condición de la desconcentración administrativa se aplica, la operatividad del PROGRESSE se realiza a través de la instalación de Módulos de Regularización Territorial en la demarcación de cada uno de los grandes predios a regularizar; y que generalmente brindan atención a varias colonias simultáneamente.

Paralelamente al procedimiento administrativo (Jurídico, Técnico y Notarial) que se requiere cubrir como parte del proceso integral de la regularización; la D.G.R.T., a través de sus unidades de trabajo desconcentradas (Módulos), efectúa labores de investigación social, jurídica y topográfica de las zonas susceptibles de regularizar, a fin de garantizar la viabilidad en la aplicación del programa. Así, como para identificar las características socioeconómicas de la población y los mecanismos organizativos existentes, a fin de promocionar la voluntaria incorporación del mayor número de propietarios de lotes irregulares.

"Los convenios con los colonos, emanan de reuniones con los presidentes de colonias integrantes de la junta de vecinos de la Delegación que se trate y/o líderes naturales", así como con grupos de colonos u organizaciones independientes demandantes de la regularización y los funcionarios de la D.G.R.T. responsables del proceso. "[...] con el propósito de concertar los compromisos, responsabilidades a cubrir, (y explicar) la importancia de la regularización y los procedimientos jurídicos y orgánicos a seguir, según la

realidad que se trate. [...] otro aspecto relevante es el que los trabajos y orientaciones se realizan en cada lote: casa por casa".⁷¹

El carácter de "programa integral" con que se instrumenta el PROGRESSE, se sustenta inicialmente porque a partir de la regularización de los lotes, cada familia, mediante dicho programa, tendrá acceso a créditos para introducción de servicios básicos de urbanización, así como créditos para construcción y/o mejoramiento de la vivienda.

Dicho carácter integral, sienta las bases jurídicas y fiscales, para que simultáneamente se aporten, entre otros beneficios: [...] los permisos y exenciones en los usos y destinos del suelo; autoriza las lotificaciones y divisiones, así como construcciones que existan con anterioridad, las que a partir de la regularización de la Tenencia de la Tierra se consideran también regularizadas. Autoriza las fusiones, subdivisiones, relotificaciones que sean necesarias, dispensa la expedición de libertad de gravámenes de adeudo".⁷²

Por lo que se refiere a la mencionada transparencia financiera, el programa se establece desde sus orígenes como autofinanciable, toda vez que los colonos pagan los costos de regularización, que fueron tasados en 40.5 salarios mínimos; tomando en cuenta la consideración de lote tipo que priva en la zona a regularizar y que da como base un costo de aproximadamente \$372 mil viejos pesos para un lote de 150 m². Lo que incluye el pago de derechos registrales, impuestos, honorarios notariales y gastos administrativos. Los fondos que se obtienen de estos pagos son

⁷¹ D.G.R.T., 1990: Iztapalápa: de la chinampa a la ciudad. mimeo. pág. 26.

⁷² José Merino Castrejón. El Excelsior, 7 de septiembre de 1989, pág. 30.

revolventes para la D.G.R.T., lo que permite la autogeneración de los mismos.⁷³

"En el planteamiento del programa, el colono tiene asegurada la cantidad que paga por concepto de honorarios a los notarios, gastos administrativos y de escrituración, debido a que éste realiza su pago de manera institucional y sin arriesgar la desviación de sus recursos. (Para ello) se contrató con una institución nacional de crédito (Multibanco Comermex) un fideicomiso de administración que garantiza a través del recibo correspondiente, que la suma entregada queda en calidad de depósito para que se convierta en pago a las notarías y Tesorerías del D.F., a partir de la fecha en que el titular de cada lote firme sus escrituras. Si por alguna causa Jurídica o Técnica, alguno de los depositantes no llegara a firmar su escritura, el fideicomiso le devuelve su dinero más los intereses correspondientes al tiempo transcurrido a partir del depósito. Este mecanismo permite al programa ser autofinanciable y transparente."⁷⁴

Finalmente, el documento que permite sintetizar y concluir el esfuerzo interinstitucional con el cual finaliza el proceso de regularización territorial, es el denominado *plano manzanero*. Instrumento único que se constituye en el puntal de las actividades Técnicas que se desarrollan de principio a fin del proceso, y sienta las bases reales de la simplificación administrativa.

El plano manzanero viene a significar la constancia de zonificación, con nombre y apellido, de quiénes se sustenten jurídicamente como propietarios de las zonas susceptibles de regularizar.

⁷³ José Merino Castrejón. El Excelsior, 8 de noviembre de 1989, págs. 4-A y 32.

⁷⁴ D.G.R.T., 1990; op. cit. pág. 47.

Asimismo, es la unidad de trabajo sobre la que logísticamente se despliegan los operativos de promoción social (Técnica y Jurídicamente), que permiten funcionar al PROGRESSE desde sus unidades centrales y modulares.

Partiendo de la perspectiva de un Plano General de Lotificación (PGL), mismo que se aplica y/o elabora durante los operativos sobre las zonas que se regularizan; el plano manzanero, como apéndice del PGL, formará parte de los planos urbanísticos de las zonas delegacionales que forman parte del Distrito Federal: lote por lote y manzana por manzana. Con lo que se cumple el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), referente al mejoramiento de la calidad de vida para las zonas urbanas; mismo que será expuesto ampliamente, líneas adelante.

Así como del objetivo particular con que fue creado el PROGRESSE: "[...] contribuir al reordenamiento urbano; ya que al elaborar planes actualizados en los que se integra la nomenclatura oficial de calles y colonias; se definen los usos y destinos del suelo y se asignan claves catastrales (subrayado nuestro)", "con el objeto de incorporar los predios al Sistema de Información de Reordenamiento Urbano y de Captación Tributaria".⁷⁵

En este terreno, la Coordinación General de Reordenación urbana y Protección Ecológica autoriza el reordenamiento urbano; y la Tesorería del Distrito Federal sanciona las cargas fiscales.

El Registro Público de la Propiedad y el Comercio asigna e inscribe en sus archivos registrales los folios reales de las operaciones de la regularización efectuadas y las remite al notario público; quien se encarga de elaborar las Escrituras Públicas y protocoliza el acto jurídico emanado del dictamen que

⁷⁵ Merino Castrejón, op. cit., pág. 6; y El Excelsior, 15 de julio de 1989, pág. 9.

sobre cada uno de los casos hace la Coordinación Jurídica del D.D.F., dando por concluido el Proceso de Regularización Territorial de manera formal.

La descripción antes hecha del PROGRESSE, permite comprender los mecanismos empleados por las políticas del Gobierno de la Ciudad de México, y se constituye en un mecanismo a través del cual se aplica la política social en este sexenio; como lo permite probar el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Presentado como proyecto de gobierno, el PND se articula a partir de tres Acuerdos Nacionales para afrontar los principales retos de su administración de manera integral:

El Acuerdo Nacional para la ampliación de nuestra vida democrática; el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

En base a estos acuerdos, el Gobierno de la República propone avanzar hacia el logro de cuatro objetivos fundamentales:

- a) Defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo
- b) Ampliar nuestra vida democrática
- c) Recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios y
- d) Elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos. Buscando "proporcionar los medios para organizar y sumar las acciones y la participación de los ciudadanos, de sus organizaciones y del Estado, hacia metas concretas de modernización de nuestra vida política, económica y social; y en la acción de México en el exterior".

En base a este planteamiento general del PND, la orientación de nuestra investigación consistirá en destacar los apartados que justifican la

implementación de proyectos como el PROGRESSE. Es decir, destacaremos los aspectos implícitos que emanan de éste programa, y que se articulan a diferentes aspectos del plan sexenal de gobierno, ubicando el orden de importancia.

A lo largo de todo el documento se presenta al proceso de modernización como el lineamiento básico a seguir. De echo, los tres acuerdos nacionales que le conforman tienen por objeto la modernización de sus áreas de competencia.

En cuanto al Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, se localizan algunos puntos que merecen ser comentados.

A partir de este acuerdo el gobierno busca propiciar una unidad esencial en la diversidad de ideologías y militancias.

Para alcanzar este objetivo [...] es indispensable estar por encima de intransigencias que deterioran las bases del respeto mutuo y aprovechar las posibilidades de impulsar, más allá de las diferencias propias de toda sociedad abierta, el progreso general de la Nación".⁷⁶

De entre las cuatro grandes líneas de estrategia del Acuerdo Nacional para la Ampliación de nuestra Vida Democrática, particularmente nos interesan dos de ellas:

- 1) "La modernización del ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de la división de poderes, de la responsabilidad en el desempeño de funciones públicas y de la autonomía de los ámbitos de gobierno con la participación social en el diseño y ejecución de las acciones.

⁷⁶ *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, pág. 41, Presidencia de la República, 31 de mayo de 1989.

2) "El impulso a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo."⁷⁷

Los dos anteriores puntos requieren ser comentados, ya que el PROGRESSE los retoma e intenta aplicarlos en su mecanismo operativo.

La concertación con la comunidad, así como la participación de ésta en el proceso de regularización, constituye una fundamental política de actuación de la DGRT. A este respecto, las autoridades encargadas de este procedimiento están atentas a las demandas de regularización de la ciudadanía.

El desarrollo del proceso para lograr la regularización suele ser complejo. No sólo por los trámites que implica, sino que también participa en la conciliación entre intereses opuestos de los particulares. En la medida de lo posible, la DGRT respeta las formas de organización y representación de las comunidades con las cuales concerta.

Concertar es convencer, es lograr el reconocimiento del interés común y el justo equilibrio deseado mediante el diálogo y la negociación. Esto no invalida la conveniencia de ejercer la autoridad, o a las instancias que tengan la facultad para hacerlo, en los casos en que por falta de entendimiento no sea posible asegurar el interés mayoritario con el acuerdo entre las partes. En este sentido en la aplicación del PROGRESSE se cuida el interés de las mayorías, asegurando que exista, en los foros respectivos, una representación adecuada de los intereses que pudieron ser los más afectados.

⁷⁷ IBID, pág. 41

Con respecto al segundo Acuerdo Nacional, el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios las metas en materia de actividad económica y de precios de la estrategia global:

"Alcanzar de manera gradual , hacia finales del período de vigencia de este plan, un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al seis por ciento anual, como condición para proveer empleos seguros y bien remunerados a la población que se incorporará a la fuerza de trabajo y avanzar de manera firme y permanente en la erradicación del desempleo y subempleo.

"Reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria en un marco de equilibrio de la balanza de pagos, para que las fluctuaciones en el mercado de divisas no propicien un resurgimiento inflacionario. Ello implica reducir gradualmente la inflación interna hasta alcanzar un nivel similar al de la inflación internacional, que en la actualidad es cercana al cinco por ciento anual."⁷⁸

Dentro de las líneas generales de política económica nos interesan fundamentalmente dos; la política de ingresos públicos y la política de gasto público.

El PND establece que las políticas tributarias y de precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrece el sector público tienen como finalidad inmediata y fundamental proveer de recursos al propio sector para financiar sus actividades.

La política tributaria tiene como uno de sus propósitos fundamentales combinar la ampliación de las bases tributarias de los distintos impuestos y del número de contribuyentes con menores tasas impositivas.

⁷⁸ IBID. pág. 56

Aunque el carácter social de un programa gubernamental como el PROGRESSE establece como su principio fundamental el otorgar la seguridad jurídica sobre el suelo que se habita y de ésta manera fomentar el patrimonio familiar. Es claro también que al regularizar un lote, el propietario adquiere derechos, pero también obligaciones, como lo es el pago de impuestos. Al otorgar un beneficio social; la DGRT sienta las bases para que los lotes regularizados ingresen al padrón de contribuyentes. De este modo el PROGRESSE forma parte de la política tributaria presente en el Plan Nacional de Desarrollo.

La política de gasto público del PND establece que el Estado mexicano debe efectuar erogaciones importantes para responder a las demandas de bienestar. La asignación del presupuesto será acorde con las prioridades del Plan: Infraestructura Social, en la que destacan rubros como educación, salud, vivienda, agua potable, abasto de alimentos, y seguridad e impartición de justicia; Infraestructura Económica, que incluye la provisión de las condiciones generales para el desarrollo de la actividad económica, y sobre todo la atención a las necesidades extremas de la población de más bajos ingresos. Asimismo, se buscará complementar las erogaciones públicas con las aportaciones financieras de los grupos beneficiados por las obras de infraestructura emprendidas.

El tercer acuerdo , El Acuerdo Nacional para el Mejoramiento productivo del nivel de vida, busca una complementariedad necesaria de lo económico y social.

El plan señala una estrategia específicamente social que, con las bases materiales aportadas por la estrategia económica; promueve la ejecución de acciones encaminadas a aumentar de manera inmediata y directa el bienestar nacional.

Esta estrategia parte de considerar que las medidas para estimular el crecimiento, en el ámbito económico, resultarán insuficientes para asegurar por sí mismo la adecuada satisfacción de las demandas de justicia y mejores condiciones de vida para todos los mexicanos.

"El crecimiento económico no asegura por sí mismo, que fluyan de manera automática los recursos que la atención de las necesidades sociales básicas requiere y demanda. En especial en lo referente a los grupos de más bajos ingresos; las fuerzas del mercado son inapropiadas para atraer recursos hacia esos propósitos, a pesar de la alta rentabilidad social del gasto correspondiente. Las clases sociales tienen un gran potencial para contribuir a los objetivos del desarrollo, una vez incorporadas a los beneficios del progreso."⁷⁹

La alta prioridad que se asigna en la Estrategia General de Desarrollo del Plan, a la atención de las demandas sociales básicas, tiene como línea política el asignar prioridades en la atención a las necesidades básicas de la población. De acuerdo con el carácter y urgencia de las principales urgencias de la sociedad mexicana, ellas son: agua potable, vivienda, alimentación, educación, salud y seguridad social, pavimentación, electricidad para uso doméstico y transporte urbano.

La política social concede prioridad especial a la atención de las zonas marginadas, urbanas y rurales, poniendo énfasis en la atención primaria a la salud. La ampliación de la cobertura de servicios en estas áreas, se hará mediante personal técnico o auxiliar capacitado para este propósito, fundamentalmente.

La ocupación legal, planificada y concertada de los espacios urbanos, y su uso adecuado, constituye un apartado fundamental de la política social. Ya que este aspecto es la base del crecimiento ordenado de las ciudades y punto de partida para el impulso habitacional.

Por lo anterior, la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales, que permiten dar certidumbre legal en el uso y tenencia

⁷⁹ IBID. pág. 100

del suelo y evitar la conformación de nuevos asentamientos irregulares, son propósitos prioritarios de las políticas urbana y habitacional.

"El Gobierno Federal, de manera coordinada con los Gobiernos Estatales y Municipales, se propone emprender un programa habitacional de suelo para vivienda y desarrollo urbano que incluya: tareas preventivas, orientadas a ampliar la oferta de tierra barata para la población de menores ingresos; a través de la constitución de reservas territoriales; acciones correctivas de regularización de la tenencia de la tierra y de dotación simultánea de servicios básicos, en programas de mejoramiento urbano integrado; así como acciones inductivas y de concertación, para promover el mejor uso del suelo ocioso y de la infraestructura urbana."⁸⁰

La propuesta que surge del Plan Nacional de Desarrollo con respecto a la aplicación de un programa de regularización de la tenencia del suelo va articulado con la dotación de servicios básicos. De esta manera el planteamiento es un programa de mejoramiento urbano integral. A este respecto hay que recalcar que las siglas del PROGRESSE significan Programa General de Regularización del Suelo y Servicios. Sin embargo, el apartado de los servicios únicamente está contenido en el nombre del programa, ya que nunca la acción de la DGRT al aplicar el PROGRESSE logró la dotación de servicios. Su labor ha sido únicamente la de ejecutar el proceso de regularización del suelo. En este sentido, se puede decir que éste programa sectorial cumple con un compromiso importante que contrajo el Gobierno de la República con la sociedad mexicana; pero ha dejado de lado el compromiso, que según el PND, debía darse en un proceso simultáneo: la dotación de servicios.

El Plan Nacional de Desarrollo se propone la erradicación de la pobreza extrema mediante una mayor selectividad en las políticas económicas. En la

⁸⁰ IBID. pág. 112

asignación de subsidios y en el gasto social, el PND propone aumentar la incidencia de la política económica en el bienestar social de quienes más lo necesitan. Las acciones para atender a los grupos de escasos recursos del campo y ciudades serán selectivas y específicas, para atender de lleno y eficientemente esta urgente demanda social.

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Se conformará con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tienen, para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso.

El universo al que se orienta el Pronasol esta conformado por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y por los grupos populares urbanos que más resienten los problemas de las grandes aglomeraciones, y se encuentran marginados de los beneficios de éstas. Las áreas que recibirán particular atención son: alimentación; regularización de la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura agropecuaria y preservación de recursos naturales. Todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.⁸¹

Finalmente el PND establece las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, dicho sistema tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. El sistema se constituye por un

⁸¹ IBID. pág. 127

conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad.

"...Estas relaciones se dan en las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación. La vertiente obligatoria se refiere principalmente a las acciones de la Administración Pública Federal; la de coordinación a las actividades que conjuntamente emprenden la Federación y los gobiernos locales, la de inducción a las medidas que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la población y; la de la concertación a las acciones negociadas con los sectores sociales."⁸²

El documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática es el Plan Nacional de Desarrollo, que fija los objetivos y estrategias que norman las políticas sectoriales de los Programas Nacionales de Mediano Plazo, los Regionales y los Especiales que se determine formular para concretar las políticas del Plan.

Dentro de los Programas Nacionales de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Planeación Democrática para el periodo 1989-1994, se formula el rubro del Desarrollo Urbano en cuarto lugar por orden jerárquico.

En los documentos de los programas de mediano plazo se enfatizarán las estrategias que definan claramente los principios básicos de la política o políticas sectoriales correspondientes. Desde su planteamiento, los programas deberán identificar las líneas estratégicas y de política del plan que son relevantes para el sector o sectores correspondientes y; a partir de ellas, definir las estrategias y políticas programáticas.

⁸² IBID. pág. 127

El punto de partida que nos sirve para evaluar el desarrollo operativo del programa masivo de Regularización, es el diagnóstico de la irregularidad en el Distrito Federal, elaborado al inicio de la presente administración (1989). En este estudio se estimó que en la ciudad de México existían alrededor de 320 mil lotes urbanos materia de trabajo de la Dirección General de Regularización Territorial. La identificación precisa de la demanda real de los lotes a atender se ha vuelto una de las actividades prioritarias de la D.G.R.T. Lo anterior implica el conocimiento preciso de los antecedentes de propiedad, ubicación, número de lotes, situación topográfica y el sustento jurídico de los predios sujetos a regularización.

A nivel nacional, los programas operativos anuales proporcionan la dimensión temporal de la programación sectorial. Estos programas constituyen el puente necesario entre las estrategias y prioridades generales de los programas de mediano plazo y las acciones concretas a realizar en un año determinado.

El programa Masivo de Regularización responde a la aplicación de un esquema de trabajo fundamentado en 5 líneas de acción:

- 1) Concertación
- 2) Simplificación Administrativa
- 3) Desconcentración y Regionalización
- 4) Recuperación Financiera
- 5) Reordenamiento Urbano

Las líneas generales de trabajo de dicho programa de regularización corresponden a planteamientos expuestos en el Plan nacional de Desarrollo, en este caso las estrategias, principios básicos y políticas se ajustan a los propósitos de modernización, aspecto que recorre todo el PND.

Un análisis de los programas operativos anuales permiten observar los alcances y compromisos de la D.G.R.T.

En cuanto a las cifras que estos programas presentan se parte del universo inicial de 320,000 lotes irregulares, dato arrojado por el diagnóstico

de 1989. Entre 1989 y 1991 se regularizaron 78,927 lotes, aproximadamente una cuarta parte del compromiso sexenal.

El programa operativo anual para 1992 presentó como compromiso 75,000 lotes por regularizar.

El programa de actividades para 1993 establece una cifra total de acciones a regularizar para este año de 73,000 lotes, en esta cifra se contemplan aproximadamente 62,000 acciones que se regularizarán por expropiación, cuyos decretos de expropiación y desincorporación ya han sido publicados. En los POA de años posteriores se indicaba que para el periodo de 1993-1994 se deben regularizar un total de 166,073 acciones.

Atendiendo a las cifras de los Programas Operativos Anuales podemos observar que los compromisos han sido hasta ahora cumplidos. De hecho la tendencia de la productividad de la D.G.R.T. es de un claro aceleramiento que posibilitará la regularización de las 320,000 acciones. El problema que puede surgir y que podría obstaculizar la labor de la regularización es el grado de eficiencia con el que actúe la D.G.R.T. para identificar la demanda a regularizar.

Las 62,000 acciones que por la vía de expropiación se regularizarán en 1993, permite calcular que no habrá problemas para cumplir con el POA de 1993. Sin embargo, para 1994 la cifra pendiente aproximadamente equivale a la cuarta parte del compromiso inicial de 320,000 acciones.

Al no haber una vía de regularización prevista como estrategia de trabajo de 1994 y dadas la cifras obtenidas en 1992 surgen las siguientes consideraciones:

- A) El aceleramiento productivo y la eficiencia de la D.G.R.T. de los últimos dos años va aparejado con el uso intensivo de la vía de regularización por expropiación.
- B) La concreción de los Programas Operativos Anuales supone el continuar utilizando en gran magnitud, la vía expropiatoria.

Difícilmente se podrían alcanzar la 166,073 acciones si no se utilizara esta vía.

- C) El uso excesivo de la vía de expropiación a pesar de asegurar grandes números, poco a poco va alargando y dificultando los tiempos de negociación, concentración y sensibilización.

Como un último elemento de análisis de las cifras sugeridas de los Programas Operativos Anuales, las contrastaremos con la información de un boletín de la oficina de comunicación social de la D.G.R.T. publicado en varios diarios de circulación nacional el día 14 de Mayo de 1993.⁸³

En dicho comunicado las autoridades de la D.G.R.T. dieron a conocer que entre 1989 y 1992 el DDF entregó 94,990 escrituras. Si comparamos esta cifra con los propósitos de trabajo de los Programas Operativos Anuales observaremos que las cifras programadas para cada año no se han cumplido. Según los POA a la fecha la D.G.R.T. debería haber realizado la mitad de su tarea original, es decir debería haber entregado ya alrededor de 160,000 escrituras. Si tomamos como ejemplo el año de 1992 que según el POA correspondiente sería un año altamente productivo (la cifra prevista era de 75,000 lotes, casi los 78,927 alcanzados de 1989 a 1991), nos percataremos que por mucho no se lograron dichas 75,000 acciones y que de hecho si a las 94,990 que constituyen el logro global les restamos las 78,927 efectuadas hasta 1991, podemos concluir que, en el que se suponía el año más productivo del PROGRESSE no se alcanzaron ni 20,000 acciones. El retraso con respecto al POA únicamente para este año fué de 55,000 escrituras.

Otro aspecto que llama singularmente la atención de estas notas periodísticas fué el anunciar que para 1993 el programa de trabajo es de 115,890 acciones, cifra con la cual queda disfrazado el POA para 1993 que

⁸³ El Universal primera sección, 14 de Mayo de 1993

consistía de 73,000 acciones. Aparece como poco viable que si de 1989 a 1992 se lograron entregar 94,990 escrituras, en un solo año se alcancen las 115,890 que se anunciaron en este boletín informativo de la D.G.R.T.

En el mismo comunicado, la D.G.R.T. hizo saber que el Gobierno Federal ha tenido que recurrir a la expropiación y desincorporación en 87.2 por ciento de los casos para facilitar al Gobierno de México la labor de la regularización.

Se presenta una tendencia muy acentuada hacia el alargamiento de la operatividad del Programa de Regularización, lo cual ha conllevado a que los rezagos de las cifras de los POA no cumplidos en años anteriores se hayan acumulado en gran cantidad.

Bases Jurídicas

El marco actual, que regula jurídicamente la operación de la Dirección General de Regularización Territorial, se conforma por una gran cantidad de normas jurídicas y administrativas de diversos rangos y jerarquías; expedidas por diversas autoridades, con una multitud de enfoques y propósitos de regularización.

Para los fines expositivos del presente apartado, hemos dividido en dos rubros los mecanismos que a ello compete:

- a) Marco administrativo
- b) Marco jurídico

Partimos de considerar, que la Dirección General de Regularización Territorial, se crea como una unidad administrativa central adscrita a la Secretaría General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal; encargada, en general, de intervenir en los procesos de regularización de predios en propiedad privada, ubicados en el perímetro del Distrito Federal.

Marco Administrativo

El marco administrativo que regula las funciones y responsabilidades de la Dirección General de Regularización Territorial, se encuentra fundamentalmente en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en los acuerdos referentes a los programas de regularización territorial que lleva a cabo el DDF, emitidos el 5 y 28 de abril de 1989; y prorogados por tiempo indefinido el 24 de marzo de 1990. Así como en el Reglamento Interior del propio Departamento.

La Ley orgánica del DDF, en su artículo 20, encomienda al Departamento las siguientes atribuciones: fijar las políticas, estrategias, líneas de acción y sistemas técnicos a que deba sujetarse la planeación urbana; establecer las políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas y las relativas a los programas de remodelación urbana; diseñar la política en materia de planificación y las acciones judiciales o administrativas en caso de ocupación ilegal de predios; elaborar y ejecutar programas de habilitación, de fraccionamiento y regularización de las colonias y zonas urbanas; así como mantener actualizado el registro de el Plan Director de Desarrollo Urbano.

Por lo que se refiere a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 3 son los artículos que específicamente regulan la operación de la regularización territorial.

A través del artículo segundo de dicha Ley, se declaran de utilidad pública e interés social en las acciones de planear y ordenar los usos, destinos y reservas de su territorio y el desarrollo urbano del Distrito Federal.

El artículo tercero determina los objetivos de la ordenación y regularización del desarrollo urbano, entre los que se encuentran la preservación y utilización adecuada del medio ambiente, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana, el reparto equitativo de los beneficios y cargas del proceso de desarrollo urbano, la promoción de una mayor participación ciudadana en la solución de los problemas; evitar la

especulación de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda y procurar que todos los habitantes puedan tener una vivienda digna.

El artículo quinto establece que el DDF será la autoridad competente para planear y ordenar los destinos, usos y reservas de los elementos de su territorio y el desarrollo urbano del mismo.

En el artículo sexto se establece que el DDF podrá aplicar a la propiedad las modalidades que imponga ésta ley y las demás disposiciones legales relativas y dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de los terrenos. Así mismo, establece que deberá elaborar un plan director de desarrollo urbano, compuesto por un plan general y planes parciales.

Adicionalmente, con respecto a los artículos quinto y sexto, se establece que deberán especificarse los objetivos, políticas, estrategias y programas fundamentales a corto, mediano y largo plazo que regirán la ordenación y regulación del desarrollo urbano del Distrito Federal; condicionados y dependientes del bienestar socioeconómico de la población.

En lo referente a los planes parciales, indica que deben elaborarse todos los necesarios para llevar a cabo las proposiciones del plan general en las zonas particulares del Distrito Federal; respectivamente para cada artículo.

Por lo que se refiere al Reglamento Interior del DDF, en su artículo 16, articula 11 puntos, en los que le confiere a la Dirección General de Regularización Territorial las siguientes atribuciones:

- 1) Intervenir en los casos de ocupación ilegal de predios destinados o susceptibles de destinarse a la habitación popular o a otros fines del desarrollo urbano.
- 2) Asesorar a los habitantes de las colonias y zonas urbanas del D.F., para la resolución de sus problemas relacionados con la tenencia, titulación, construcción, reconstrucción y en general, con la posesión y propiedad de inmuebles.

- 3) Proporcionar, a solicitud de los delegados políticos del DDF, los elementos técnicos disponibles para evitar la invasión de predios o para obtener su desalojo mediante el ejercicio de las acciones judiciales o administrativas que procedan.
- 4) Llevar el registro de las colonias y zonas urbanas populares, así como de las asociaciones que integren sus habitantes.
- 5) Ser el conducto del DDF ante la Secretaría de la Reforma Agraria y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), para todos los efectos relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra.
- 6) Regularizar y rehabilitar las colonias y zonas urbanas, con la colaboración de las delegaciones políticas y sus habitantes.
- 7) Emplear en el cumplimiento de sus atribuciones los recursos y los medios de apremio que legalmente procedan.
- 8) Actuar, cuando a su juicio convenga y a solicitud de la parte interesada, como árbitro y conciliador en los conflictos sobre la propiedad inmueble que se presenten en las colonias y zonas urbanas populares.
- 9) Coadyuvar con las delegaciones políticas del DDF, con las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como con los gobiernos de los Estados y municipios; de acuerdo a instrucciones expresas del jefe del Departamento del Distrito Federal, para la regularización y rehabilitación de las colonias y zonas populares limítrofes.
- 10) Proponer y elaborar el proyecto de expropiación por causa de utilidad pública, de aquellos predios en donde se encuentren asentamientos humanos irregulares; los que se tramitan por medio de la Secretaría de la Reforma Agraria. Y;

- 11) Aplicar en el área de su competencia, las disposiciones legales y administrativas relacionadas con la rehabilitación, regularización y desarrollo urbano.

En torno a los acuerdos de facilidades antes señalados, las consideraciones generales que dieron origen a su emisión, se centran específicamente en los siguientes antecedentes:

- Que existiendo en el D.F. asentamientos humanos irregulares, formados en predios cuya lotificación o fraccionamiento se ha efectuado sin contar con las autorizaciones o permisos correspondientes; que han sido enajenados a terceros, y por tal motivo, sus respectivos poseedores carecan de título válido.
- Que un gran número de éstos predios no cubren sus contribuciones, todo vez que no se encuentran debidamente catastrados en la Tesorería del Distrito Federal. Y que;
- la falta de un título válido para los poseedores de dichos predios, impide su enajenación con la formalidades legales; lo que provoca inseguridad en su tenencia y fomenta la transmisión clandestina de los mismos.

Bajo éstas circunstancias, el DDF, con apego a las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo quinto, estableció a través de la Dirección General de Regularización Territorial, el Programa de Regularización del Suelo y Servicios (PROGRESSE). Con la finalidad de regularizar jurídicamente aquellos predios que se encuentran "al margen de la Ley propia", otorgándole a sus poseedores la seguridad jurídica mediante la extensión de la escritura pública correspondiente.

Para el desarrollo de sus funciones, la Dirección General de Regularización Territorial, administrativamente se interrelacionan jerárquica u horizontalmente, dentro del DDF, con la jefatura del propio Departamento; con la Secretaría General de Gobierno; con la Coordinación General Jurídica; con la Coordinación General de Reordenamiento Urbano y Protección

Ecológica; con la Dirección General de Asuntos Legales; con la Comisión de Avalúos y Bienes Nacionales; con el Registro Público de la Propiedad y el Comercio; con el Colegio de Notarios; así como con las distintas Delegaciones Políticas.

Para satisfacer las funciones que le han sido asignadas, la Dirección General de Regularización Territorial cuenta con una estructura orgánica propia compuesta por los órganos directivos, administrativos y normativos centrales, por una parte; y por 30 unidades de regularización territorial (Módulos y Mesas de Trámite), distribuidas en las jurisdicciones de las delegaciones políticas del D.F. y coordinadas desde la dependencia por 6 coordinaciones regionales.

Sin embargo, la estructura de operación administrativa actual no corresponde a los manuales de organización y métodos. Ésta estructura se encuentra en proceso de reestructuración y "modernización administrativa".

Ésta reordenación se basa en la experiencia acumulada de la propia institución, y busca, en lo inmediato, "la más oportuna atención a los problemas de los asentamientos irregulares y una mayor eficiencia en los tiempos, requisitos y procedimientos para la titulación de los predios en sus diferentes vías de regularización".

En este sentido creemos que el actual proceso de reestructuración de la institución deberá incorporar a sus planteamientos el mecanismo administrativo por especialidad funcional y no por vías de regularización; ya que ésta última no refleja un sistema integrado por áreas especializadas de responsabilidad.

Éstos módulos repiten la estructura centralizada, característica propia del DDF, y se manejan con un alto grado de discrecionalidad para definir la prioridad de atención; la selección de vías de regularización y la coordinación con otras áreas del Departamento y con la comunidad. La clara ausencia de un marco normativo integral de actuación, acentúa éstos problemas.

A este nivel, es importante señalar que si bien se cuenta con manuales de organización, la calidad y vigencia de los mismos es discutible. dado que fueron elaborados en distintas administraciones, bajo distintas ópticas, criterios y prioridades; y que parecen haber sido instrumentados para resolver situaciones determinadas y no para articular una normatividad institucional. Resultando en la actualidad, más bien un elemento que ha contribuido a la dispersión normativa, que impide un claro y cabal conocimiento de las reglas operativas aplicables a la institución, como resultado de su formulación administrativa; y en general, al proceso de regularización territorial.

Otro aspecto que resulta relevante dentro de los mecanismos administrativos que rigen la regularización territorial, es el hecho de que con el procedimiento actual; tanto las unidades centrales (DGRT, Módulos y Mesas de Regularización) como las Delegaciones Políticas tienen relación directa con los beneficiarios del programa.

Este trato múltiple no permite unificar la información y presencia de la Dirección General de Regularización Territorial. Distorsionando su imagen institucional, puesto que las políticas de las delegaciones hacen objeto de uso los trabajos de ésta; apropiándose en muchos casos el prestigio de los programas de regularización, para fines de legitimación política en su jurisdicción.

Así mismo, cabe mencionar que los flujos de información entre unidades centrales y Delegaciones Políticas no se hace de manera integral; sino por expedientes de zonas susceptibles o en vías de regularizarse. Dejando de lado bastantes zonas sin identificar, e incumpliendo con el papel de planeación urbana integral que debieran jugar las entidades administrativas del DDF.

De echo, el flujo que tiene la información, como se señala anteriormente, no plantea mecanismos para retroalimentar las actividades ni siquiera de las instancias que están directamente involucradas en el proceso y en relación directa con los beneficiarios.

Lo cual nos permite a ce verar que no existen mecanismos reglamentados para promover las autorizaciones e intervenciones de otras instancias ajenas a la Dirección General de Regularización Territorial, pero involucradas formalmente en la regularización territorial. Tal es el caso en la relación con los Notarios Públicos, el Registro Público de la Propiedad y con las instancias varias de la planeación urbana.

Lo anterior implica que los procesos de atención, retroalimentación, detección de problemas, evaluación y mantenimiento del proceso de regularización no están debidamente delimitados y regulado; teniendo como consecuencia, la duplicidad de funciones y la carencia de responsables y responsabilidades institucionales suficientemente claras y definidas.

Sobre la base de lo antes señalado, resulta fácil establecer las dificultades que padecen las áreas normativas y operativas de la Dirección General de Regularización Territorial. Quienes encuentran problemas para definir los límites de sus funciones, así como los mecanismos de comunicación fluida con las dependencias con las que deberían de estar interrelacionadas permanentemente para racionalizar su quehacer común.

Marco Jurídico

El marco que rige las variadas y complejas implicaciones y consecuencias de los distintos procesos de ocupación de la tierra y los diversos tipos de irregularidad, obligan a acudir para su solución a una profusa legislación proveniente de diversas materias y competencias. Que van desde la promoción de simples convenios y contratos regulados por el derecho civil, acciones expropiatorias con fines de utilidad pública instrumentadas por el Departamento del Distrito Federal y regulados por el derecho administrativo; hasta complejas denuncias, generalmente por fraude y despojo, reguladas por el derecho penal.

En concreto, el concepto mismo de regularización, que implica la existencia y corrección de "algo irregular"; para el caso que nos ocupa, de los títulos con que se detenta la propiedad de una porción de tierra, no pareciera

implicar mayores tratamientos normativos por parte de las autoridades. A no ser por la exigencia de cumplir estrictamente con la ley, para evitar precisamente la irregularidad.

Sin embargo, el intenso y desordenado crecimiento urbano que ha registrado el Distrito Federal, el continuo encarecimiento de un mercado de la tierra con oferta limitada y altamente especulativa; la justificada presión política y social de grandes sectores poblacionales demandando atención y servicios, han obligado a replantear la intervención del Estado en la materia.

Es de ésta manera como se han multiplicado y especializado las acciones, los órganos y las normas que ha establecido el Estado mexicano para regular e intervenir en el proceso de la regularización de la tenencia de la tierra en general, y específicamente para el Distrito Federal.

A la fecha, el proceso de regularización territorial no ha sido tratado en nuestra legislación, ni en los tratados doctrinales como objeto específico de regularización, como para poder exigir su sistematización normativa.

Así, la regularización territorial puede ser entendida como una acción deliberada del poder público para incidir y resolver una problemática social y urbana provocada por la carencia de títulos jurídicos válidos o la deficiencia de éstos por parte de los poseedores de bienes inmuebles.

Puede afirmarse que las primeras acciones del Estado mexicano, para abatir éste problema, se darán hasta la década de los setentas. Respecto de los órganos administrativos que intervenían en la búsqueda de soluciones de dicha situación, hemos atestiguado un continuo crecimiento y especialización de ellos. Desde la Oficina denominada de Cooperación, en 1940, pasando por la conformación de la Oficina de Colonias, hasta la creación de la Dirección General de Promoción de la Habitación Popular en 1970; y su posterior mutación en 1978 en Dirección del Área de Recursos Territoriales, hasta su conversión en Dirección General de Regularización Territorial en 1983. Hemos atestiguado un continuo crecimiento y especialización en materia de atención a la regularización territorial.

Sin embargo, la atención prestada a la problemática que nos ocupa, no ha sido nunca enfrentada de manera integral. Antes bien, las instancias antes mencionadas sólo se orientaron a promover ocupaciones dirigidas de tierras por medio de la promoción de colonias populares y de nuevos asentamientos, mediante la previa expropiación de terrenos y la oferta de regularización a sus futuros habitantes.

Por otra parte las normas que regulan la tenencia de la tierra se han multiplicado. Han recorrido un largo trecho, incorporando perspectivas nuevas y objetos inéditos de regularización: de la visión puramente civil de respeto irrestricto a la propiedad privada, con apenas limitaciones por motivos de seguridad e higiene; a una visión esencialmente contemporánea, donde los valores sociales, urbanos y ambientales modelan y definen el concepto mismo de la propiedad inmobiliaria. Planeación, Zonificación, Impacto Ambiental y Beneficio Social son los nuevos lenguajes de la profusa legislación vigente.

Este amplio marco jurídico, que regula las acciones de regularización territorial se sintetiza en las Leyes y Reglamentos que a continuación enumeramos:

- Artículos 14, 16 y 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Expropiación.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.
- Reglamento de Planos Parciales.

- Reglamento del Registro del Plano Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Ley Federal de Vivienda.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- Código civil.
- Código de procedimientos civiles para el Distrito Federal.
- Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.
- Ley Agraria.
- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.
- Ley del Notariado para el Distrito Federal.
- Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Decretos Y Acuerdos Específicos:

- a) De facilidades administrativas.
- b) Por los que se otorgan subsidios.
- c) Relativos a regularización territorial por parte de entidades sectorizadas.
- d) De reducción y apoyos fiscales.

Políticas y Reglas para la Regularización Territorial en el Distrito Federal

Sección Primera

1. Alcances y efectos.

El proceso de regularización de la tenencia inmobiliaria tendrá como fin el proporcionar a los habitantes del Distrito Federal que ocupen un predio y que no tengan títulos de propiedad ó éstos no cubran la formalidades y requisitos que exige la Ley, los servicios de asesoría legal y técnica que permitan la resolución de los problemas relacionados con la tenencia, titulación y en general, con la propiedad y posesión de bienes inmuebles.

La regularización tendrá además, a ofrecer certeza jurídica en la tenencia de la tierra, mediante el otorgamiento de los títulos legales con las formalidades de ley, que permitan, constituir un patrimonio familiar y su incorporación al régimen urbano, tributario y de servicios públicos.

Sección Segunda

2. Unidad Administrativa y Coordinación Institucional.

2.1 Unidad Administrativa.

La Dirección General de Regularización Territorial adscrita a la Secretaría General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, será el órgano ejecutor del propio Departamento para regularizar y promover el

mejoramiento de las zonas y colonias urbanas que se encuentren con problemas de irregularidad en la tenencia de la tierra, con la colaboración de las demás dependencias y entidades del mismo Departamento.

2.2 Atribuciones.

- I. Intervenir en los casos de posesión irregular de predios destinados o susceptibles de destinarse a la habitación popular o a otros fines de desarrollo urbano;
- II. Asesorar a los habitantes de las colonias y zonas urbanas del Distrito Federal, para la resolución de sus problemas relacionados con la tenencia, titulación, reconstrucción y, en general, con la propiedad de la posesión de inmuebles;
- III. Proporcionar, a solicitud de los delegados, los elementos técnicos disponibles para evitar la invasión de predios o para obtener su desalojo, mediante el ejercicio de las acciones judiciales o administrativas que procedan;
- IV. Llevar el registro de las colonias y zonas urbanas populares, así como de las asociaciones que integran sus habitantes;
- V. Ser el conducto del Departamento del Distrito Federal ante la secretaria de la Reforma Agraria, y la Comisión para la Regularización de la tenencia de la tierra, para todos los efectos relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra;
- VI. Regularizar y rehabilitar las colonias y zonas urbanas, con la colaboración de la Delegación y sus habitantes;
- VII. Emplear en el cumplimiento de sus atribuciones los recursos y los medios de apremio que legalmente procedan;
- VIII. Actuar cuando a su juicio convenga y a solicitud de parte interesada, como árbitro y conciliador en los conflictos sobre la

propiedad inmueble que se presenten en las colonias y zonas urbanas populares;

- IX. Coadyuvar con las delegaciones del propio Departamento, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los Gobiernos de los Estados y Municipios, de acuerdo a instrucciones expresas del Jefe del Departamento del Distrito Federal, para la regularización y rehabilitación de las colonias y zonas urbanas populares limítrofes;
- X. Proponer y elaborar el proyecto de expropiación por causa de expropiación pública, de aquellos predios en donde se encuentren asentamientos humanos irregulares, salvo aquellos que sean de origen ejidal o comunal, los que se tramitarán por conducto de la secretaría de la Reforma Agraria; y
- XI. Aplicar en el área de su competencia las disposiciones legales y administrativas relacionadas con la rehabilitación, regularización, y desarrollo urbano.

Para efectos de la aplicación e interpretación de las presentes Políticas y Reglas administrativas será la Dirección General la autoridad competente para resolver lo conducente.

2.3. Coordinación con otras áreas del Departamento del Distrito Federal.

La Dirección General de Regularización Territorial promoverá la coordinación con las distintas dependencias y entidades del Departamento del Distrito Federal para que sus acciones, obras y servicios complementen el proceso de regularización territorial y especialmente, para aplicar los acuerdos del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal de fecha 5 de abril de 1989 y 9 de enero de 1991 así como aquellos otros que propicien un régimen de facilidades jurídicas, administrativas y fiscales, que se traduzca en incentivos a los propietarios y ocupantes para promover la regularización de sus propiedades y posesiones, a través de:

- I. El ágil otorgamiento de los alineamientos, nomenclatura oficial, constancias de zonificación y uso del suelo en las áreas y zonas a regularizar.
- II. La simplificación en el otorgamiento de licencias de construcción y reconstrucción, así como el otorgamiento de licencias ampliación, demolición, fraccionamiento, condominio, subdivisión, y cualquier otro acto relacionado con el aprovechamiento de predios en las zonas objeto de regularización.
- III. La simplificación el otorgamiento de licencias de operación y funcionamiento.
- IV. La simplificación en el otorgamiento de declaratorias de cambios a régimen de propiedad en condominio.
- V. La consecución de facilidades y subsidios en el pago de los impuestos y derechos relacionados con el intercambio inmobiliario que los procesos de regularización de títulos y construcciones.
- VI. La simplificación, facilidades y trato preferente de la Tesorería, el registro Público de la Propiedad y el Comercio, así como con el Colegio de Notarios y otros agentes involucrados con la regularización territorial.

2.4. Coordinación con otras Dependencias.

La Dirección General de Regularización Territorial promoverá, a través de la Secretaría de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, ante otras autoridades y dependencias del Gobierno Federal para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, se otorguen facilidades administrativas y subsidios en el pago de los impuestos y derechos para propiciar la regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal.

2.5. Coordinación con el Poder Judicial.

La Dirección General de Regularización Territorial promoverá a través de la Secretaría de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, la suscripción de los acuerdos con el poder judicial para que, en el marco jurídico aplicable, se procure una más ágil y oportuna resolución a los asuntos jurisdiccionales relacionados con la regularización territorial en el Distrito Federal.

2.6. Coordinación con otros Organismos y Particulares.

La Dirección General de Regularización Territorial promoverá, conjuntamente con la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, que las acciones de otros organismos, empresas y prestadores de servicios involucrados en el proceso de mejoramiento urbano se integren en programas de regularización territorial.

Sección Tercera

3. Políticas y Lineamientos Generales de la Regularización.

3.1. Seguridad y Certeza jurídica.

En los procesos de regularización territorial se buscará otorgar seguridad y certeza jurídica a propietarios y poseedores de inmuebles por medio de la gestión y operación administrativa y asesoramiento a los particulares para la formalización de títulos que cumplan con todos los requisitos previstos en la Ley.

3.2. Participación comunitaria.

El proceso de regularización territorial será dirigido preferentemente a la atención de pobladores de escasos recursos, promoviendo la participación de la comunidad en dicho proceso, fomentando mecanismos de ahorro individual que les permita hacer frente a los gastos derivados de dicho proceso.

3.3. Información a la comunidad.

En el proceso de regularización a cargo de la Dirección General de Regularización Territorial deberá asegurarse, una constante comunicación con la comunidad a efecto de informar las condiciones, fases y procedimientos del proceso de regularización y recoger los planteamientos y necesidades de sus beneficiarios.

3.4. Normas de la Ley en general.

Conforme lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos, la regularización de la tenencia del suelo para su incorporación al desarrollo urbano que realice el Departamento del Distrito Federal se sujetará a las siguientes normas:

- I. La regularización se efectuará conforme al plan o programa de desarrollo o mejoramiento urbano aplicable;
- ii. Sólo podrán ser beneficiarios de la regularización quienes ocupen un lote y no sean propietarios de otro inmueble;
- III. Tendrán preferencia los poseedores de buena fé. de acuerdo a la antigüedad de la posesión y por último, ninguna persona podrá ser beneficiada por la regularización con más de un lote, cuya superficie no podrá exceder de la extensión determinada por las leyes y programas respectivos.

3.5. Prelación de Derechos.

Para la vía expropiatoria y vía patrimonial será aplicable la Prelación de Derechos y sólo podrán participar en el proceso de regularización y hacerse a sus beneficios quienes tengan y demuestren interés jurídico, ajustándose a las siguientes normas de prioridad de atención:

- I. Se atenderá a poseedores con documento suficiente para darle derecho de poseer, en apego al Código Civil es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 793. (cuando se demuestre que una persona tiene en su poder una cosa en virtud de la situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de esa cosa, y que le retiene en provecho de éste en cumplimiento de las ordenes e instrucciones que de él ha recibido, no se le considera poseedor) Posee un derecho el que goza de él.

- II. Se atenderá a poseedores con título insuficiente, pero que demuestre que la tiene en calidad de propietario en los términos de los artículos 823 a 825 de Código Civil. (ART. 823.-Posesión pacífica es la que se adquiere sin violencia; ART. 824.-Posesión continua es la que no se ha interrumpido por alguno de los medios enumerados en el capítulo V, título VII, del Código Civil; ART. 825.-Posesión pública es la que se disfruta de manera que pueda ser reconocida de todos. También lo es la que está inscrita en el Registro de la Propiedad).

- III. Se atenderá a poseedores sin título, pero que demuestre que la tiene en calidad de propietario en los términos de los artículos referidos en la fracción anterior del Código Civil.

- IV. Se atenderá a poseedores sin título alguno para poseer, según la antigüedad de la posesión.

3.6. Beneficios de la Regularización.

Ninguna persona podrá beneficiarse con subsidios o reducciones en el valor comercial de los predios regularizados, con más del equivalente de la superficie de un lote mínimo.

3.7. Planeación Urbana.

Los programas de regularización de la tenencia de la tierra considerarán las áreas que puedan ser destinadas para equipamiento, infraestructura y servicios urbanos, conforme a los planes y programas de desarrollo urbano aplicables.

En todas las acciones de regularización territorial deberán recabarse las autorizaciones de la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica donde se asegure el cumplimiento de las políticas y normas de ordenamiento territorial que la misma aplica.

3.8. Políticas de Mejoramiento Urbano.

En todas las acciones de regularización territorial se deberán vincular las acciones de regularización de la tenencia de la tierra a planes y programas de mejoramiento urbano y de dotación de servicios básicos.

La Dirección General de Regularización Territorial promoverá ante la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, las delegaciones y las direcciones generales de obras públicas, Servicios Urbanos y de Construcción y operación hidráulica para que se establezcan los programas, acciones e inversiones que garanticen el mejoramiento integral en las zonas sujetas a la regularización territorial.

3.9. Seguridad Física.

No se regularizará para vivienda o para usos incompatibles ningún lote o predio que se ubique en zonas de alto riesgo, que pongan en peligro los bienes o seguridad física de los pobladores, que generen dificultad en la dotación de servicios o que causen un perjuicio en el desarrollo urbano o al

medio ambiente. En todo caso se estará en lo dispuesto por el segundo párrafo de los indicados en el punto 3.8, de las presentes Reglas.

3.10. Veracidad de la Información.

La Dirección General de Regularización Territorial establecerá los mecanismos y estudios necesarios para asegurarse la veracidad de la información social, técnica y jurídica que motiva el proceso de regularización.

3.11. Condiciones de Costo.

La dirección General de Regularización Territorial determinará los costos de suelo y de operación que implica el proceso de regularización para establecer una política de costo diferencial a sus beneficiarios, que tomará en cuenta:

- I. Los valores actual y futuros de suelo por tipo de uso.
- II. En su caso, las condiciones financieras, en aspectos tales como plazo, tasa y porcentaje de afectación. Se buscará establecer mecanismos que permitan la recuperación de los costos de regularización a valores presente en programas de largo plazo.
- III. La veracidad en la determinación de costos y gastos administrativos del proceso de regularización.
- IV. Las dimensiones del lote tipo.
- V. La capacidad de pago.
- VI. La vía de regularización que se seleccione.
- VII. El valor del avalúo.
- VIII. Las políticas de costo diferencial serán generales, sistemáticos y objetivos.

Sección Cuarta

4. Vías de Regularización.

4.1. Concepto de Irregularidad.

Para efecto de estas políticas y reglas se entenderá como irregularidad en la tenencia de la tierra, la carencia de títulos jurídicos válidos o la deficiencia de éstos por parte de los poseionarios de bienes inmuebles ubicados en el Distrito Federal.

4.2. Definición de Vía de Regularización.

Se entenderá por vía de regularización al conjunto de acciones y procedimientos jurídicos conforme a los cuales se resolverá la problemática de titulación y tenencia de la tierra en el Distrito Federal.

4.3. Selección de la Vía de Regularización.

La Dirección General de Regularización Territorial, para resolver los problemas de titulación y tenencia de áreas y predios, elegirá la vía de regularización que más convenga, tomando en cuenta los antecedentes de propiedad, la calidad jurídica del poseionario, así como las dimensiones y condiciones físicas de las zonas y predios.

4.4. Clasificación de las Vías de Regularización

Para efectos de estas Reglas las vías de regularización territorial que adoptara la Dirección General de Regularización Territorial serán:

- I. Ordinaria, la cual consiste en propiciar que los poseionarios y los propietarios, conforme a la expresión jurídica de su voluntad, formalicen la transmisión de la propiedad en favor de los primeros y terceros que se convengan.

- II. Expropiatoria, la cual consiste en una acción adquisitiva o de disposición de bienes inmuebles por parte del Departamento, por procedimiento de derecho público o privado, para efectuar, por su conducto la titulación en favor de sus beneficiarios.
- III. Patrimonial, la cual consiste en gestionar la transmisión de bienes inmuebles propiedad del Departamento o de otras dependencias o entidades públicas en favor de sus beneficiarios y de los terceros que se convengan.
- IV. Judicial, la cual consiste en apoyar y asesorar a los posesionarios o propietarios precarios de bienes inmuebles para que promuevan las acciones jurisdiccionales que resuelvan dichas posesiones y derechos.

4.5. Supuestos de la Vía Ordinaria.

Los supuestos de procedencia para la vía Ordinaria serían:

- I. Que se cuenten con los antecedentes registrales de él o los predios donde se llevará a cabo la regularización.
- II. Identificación del titular registral o sus derechohabientes.
- III. Voluntad de éstos últimos de formalizar la transmisión de la propiedad, en los términos y condiciones que establezca la dirección.
- IV. Acuerdo de propietarios o posesionarios para la regularización.

4.6. Acciones para la Vía Ordinaria.

La Dirección General de Regularización Territorial para efectuar acciones de regularización por la vía ordinaria deberá:

- I. Fungir como instancia de promoción y conciliación entre poseionarios y propietarios para defender y deslindar sus respectivos y legítimos intereses.
- II. Proponer los convenios y arreglos que se juzguen convenientes.
- III. Apoyar la regularización de los títulos del propietario que propicie la transmisión de la propiedad en favor de los beneficiarios.
- IV. Gestionar los estímulos fiscales, administrativos y jurídicos necesarios para formalizar la transmisión y regularización de la tenencia de la tierra.

4.7. Supuestos de la Vía Judicial.

Los supuestos de procedencia para la vía judicial serán:

A. Para prescripción positiva.

- I. Antecedentes registrales de él o los predios donde se llevará a cabo la regularización.
- II. La posesión con calidad de propietario por cinco años o más a título de dueño, en forma pacífica, continua y pública.
- III. Desconocimiento del titular registral o negativa de éste a firmar convenio de regularización.

B. Otorgamiento y firma de escrituras.

- I. Antecedentes registrales del o los predios donde se llevará a cabo la regularización.
- II. Identificación del titular registral o sus derechohabientes.
- III. Existencia de una relación contractual de transmisión del bien.

- IV. Negativa del titular o registral o sus derechohabientes a firmar la escritura ante el notario.

C. Inmatriculación judicial.

- I. Inexistencia de antecedentes registrales del o los predios donde se llevará a cabo la regularización.
- II. Solicitud del poseedor.

4.8. Acciones para la vía Judicial.

La dirección para efectuar acciones de regularización por la vía judicial deberá:

- I. Brindar asesoría a posesionarios y a propietarios precarios para promover las acciones jurisdiccionales que resuelvan sus derechos.
- II. Apoyar la integración testimonial y documental, así como otros medios de prueba, que fundamenten la resolución judicial.
- III. Procurar una mayor eficiencia procesal.
- IV. Gestionar los estímulos fiscales, administrativos y jurídicos necesarios para adjudicación de bienes y además requerimientos registrales.

4.9. Supuestos de la Vía Expropiatoria.

Los supuestos de procedencia para la vía expropiatoria serán:

- A. Por vías de derecho privado.**

- I. Que se cuenten con los antecedentes registrales del o los predios donde se llevará a cabo la regularización.
- II. Identificación del titular registral o sus derechohabientes.
- III. Voluntad de estos últimos de formalizar la transmisión de la propiedad en favor del Departamento, en los términos y condiciones que establezca la Dirección.
- IV. Contrato de Adquisición de los bienes inmuebles.
- V. Solicitud expresa de los beneficiarios de la regularización.

B. Por vías de derecho público.

- I. Solicitud expresa de los beneficiarios de la regularización.
- II. Solicitud expresa del titular registral o sus derechohabientes y convenio indemnizatorio.
- III. Suficiencia presupuestal para el pago indemnizatorio, en su caso.
- IV. Integración de expediente expropiatorio.

4.10. Acciones para la Vía Expropiatoria.

La Dirección General de Regularización Territorial para efectuar acciones de regularización por la Vía Expropiatoria deberá:

- I. Promover y dar seguimiento a las acciones expropiatorias o adquisitivas de bienes inmuebles necesarios para el proceso de regularización.
- II. Programar y aplicar los recursos que afecten a programas de regularización de la tenencia de la tierra.

- III. Intervenir en la valuación de predios a expropiar y participar en los arreglos indemnizatorios que se juzguen convenientes, conforme la legislación aplicable.
- IV. Gestionar los estímulos fiscales, administrativos y jurídicos necesarios para formalizar la trasmisión y regularización de la tenencia de la tierra.

4.11. Supuestos de la Vía Patrimonial.

La Dirección para efectuar acciones de regularización por la Vía Patrimonial deberá:

- I. Promover y dar seguimiento a la disposición y a la desincorporación de bienes inmuebles patrimonio público para el proceso de regularización.
- II. Proponer a las entidades o dependencias que correspondan, la programación y aplicación de los recursos para la regularización de la tenencia de la tierra.
- III. Intervenir en la valuación de predios y participar en los acuerdos o convenios de regularización del caso.
- IV. Gestionar los estímulos fiscales, administrativos y jurídicos necesarios para formalizar la trasmisión y regularización de la tenencia de la tierra.

4.12. Acciones para la Vía Patrimonial.

La Dirección General de Regularización Territorial para efectuar acciones de regularización por la Vía Patrimonial deberá:

- I. Promover y dar seguimiento a los decretos, acuerdos o autorizaciones de las autoridades competentes para la

desincorporación y enajenación de bienes inmuebles necesarios para el proceso de regularización.

- II. Programar y aplicar los recursos que afecten a programas de regularización de la tenencia de la tierra.
- III. Gestionar los estímulos fiscales, administrativos y jurídicos necesarios para formalizar la transmisión y regularización de la tenencia de la tierra.

Sección Quinta

5. Fases y descripción del Proceso de Regularización Territorial.

5.1. Fases del Proceso de Regularización.

La procedencia de las vías anteriormente descritas requerirá la integración de la documentación que se describe en este capítulo y seguirá las siguientes cuatro fases progresivas y complementarias:

5.1.1. Fase I, Diagnóstico.

Pretende el conocimiento del problema de la irregularidad, su ubicación, dimensiones y características, la determinación de su factibilidad y, en su caso, el alta de un programa de regularización a la definición preliminar de la vía de regularización.

El objetivo es contar con los análisis y dictámenes básicos para resolver la incorporación de alguna área y su población al proceso de regularización, así como la definición preliminar de la vía de regularización por la que se optará (incluyendo la determinación del área que afecta, la población beneficiada, los costos tentativos y los procedimientos o estrategias de la regularización).

El producto de esta etapa será un dictamen integrado de aspectos jurídicos, sociales, técnicos y financieros y la suscripción del Convenio para la regularización con los Colonos.

5.1.2. Fase II, Integración De Expedientes.

Pretende la definición de la vía de regularización, la integración del expediente general e individual, en sus diversos aspectos técnicos, sociales, financieros y jurídicos y a la formulación de los proyectos de instrumentos correspondientes.

El objetivo es contar con la documentación integrada para poder formular los convenios, decretos o demandas para la regularización.

Esta etapa supone la Integración de los expedientes general e individuales en sus aspectos jurídicos, sociales y técnicos y financieros, el esquema general para instrumentar la regularización y la corrección o confirmación de la vía de regularización.

5.1.3. Fase III, Operación De Instrumentos.

Supone la aprobación, resolución o firma de los instrumentos de regularización.

El objetivo es disponer de los actos jurídicos resolutivos para efectuar la regularización.

El resultado de la etapa significa la firma de los convenios, aprobación y publicación de los decretos o acuerdos o resolución de las acciones jurisdiccionales necesarias.

5.1.4. Fase IV, Titulación, Recuperación Y/O Pago.

Que implica la ejecución de las sentencias, resoluciones, convenios o decretos, así como la expedición de títulos, recuperación o pago de los costos y gastos de la regularización territorial.

El objetivo es finalizar el proceso de regularización, otorgando la certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Supone la expedición de títulos y conclusión del proceso formal de regularización.

Sección Sexta

6. Procedimiento General

6.1. Diagnóstico

La Fase I, de Diagnóstico se deberá integrar para todas las Vías de regularización territorial.

6.1.1. Elementos Del Diagnóstico.

La Dirección General de Regularización para efectuar el Diagnóstico integrará e los siguientes elementos:

***De orden jurídico:**

Solicitud de regularización por escrito, en donde conste el nombre, domicilio y firma del solicitante, en donde manifieste su pretensión de ser incorporado al programa, sujetándose a las políticas, normas y metodologías de trabajo de la Dirección de Regularización Territorial, conviniendo para ello, en cubrir los gastos inherentes al proceso.

Investigación documental del propietario, para obtener los antecedentes o constancias registrales que permitan contar con los datos generales de predio, de su propietario registral, de la situación y características del lote y los elementos que constituyen las operaciones realizadas sobre el mismo.

Investigación Documental de Poseedores, para obtener los datos relativos al tipo de posesión, antigüedad de la misma, superficie, uso y servicios que dispone, además de los documentos que aparecen dicha información y los generales del poseedor.

***De orden social**

Reconocimiento de zona, que conjuntamente con el área técnica, permita determinar la superficie por regularizar y donde se identifiquen las zonas que la integran, así como proponer la numeración de las manzanas que permitan ordenar el trabajo. Asimismo, se tendrá la información básica relativa a: ubicación, población, servicios, infraestructura, equipamiento, entre otros datos relevantes.

Censo Preliminar y Asambleas Informativas, que mediante el levantamiento de información preliminar, a partir de un croquis por manzana, se determinen las clases de lote existentes; especificando su uso, condiciones de ocupación, el tipo de propiedad del que se procede, el estado en que se encuentran, y la declaración de título de ocupación. También se llevarán a cabo Asambleas Informativas y de Sensibilización convocadas por invitación, de acuerdo al número de lotes, así mismo se entregarán invitaciones para el levantamiento censal y la recopilación de la información documental.

La Dirección General de Regularización Territorial, en la realización de los trabajos censales, utilizará los criterios que considere idóneos para asegurar la veracidad de la información.

Detección de líderes y organizaciones, desde el inicio se deberán ir detectando los líderes naturales, entre los que se podrá encontrar a los promotores sociales para las acciones, obras y servicios para el mejoramiento de la colonia, así como de otros líderes que soliciten la regularización. Deberán de identificarse las organizaciones sociales, desde grupos promotores de servicios y regularización, hasta partidos políticos.

***De orden técnico:**

Reconocimiento de características y condiciones físicas. Se llevará a cabo un recorrido inicial en el que, a partir de la cartografía con que se cuenta, se hará una primera delimitación de la poligonal de trabajo. En este recorrido se excluirán de la poligonal las zonas ecológicas y/o de riesgo, los espacios abiertos y/o áreas verdes y las zonas ejidales o comunales en su caso; también se señalarán las barreras físicas, colindancias geográficas, vías de acceso, taponamientos viales, entre otros elementos de importancia.

Croquis de localización y planos existentes. Se deberá elaborar un croquis con la mayor información que se logre recabar y localizar y solicitar aquellos planos en poder de otras áreas del propio Departamento o externas, con el fin de agilizar el trabajo técnico.

En caso que los poseedores no permitan el acceso al inmueble para efectuar los trabajos técnicos, éstos se efectuarán con la información fotogramétrica y/o cartográfica con que se cuenta.

Esquema de delimitación y lotificación de la zona. Con la información recabada se delimitará la zona de trabajo, elaborando un esquema de lotificación que servirá de apoyo a las actividades que efectúe el área social en sus asambleas y en las entregas y solicitudes de documentación.

Condicionantes generales en planes aplicables. Delimitada la zona por regularizar, deberán analizar los diferentes planes y programas de desarrollo que tengan previstas acciones en dicha zona, con el objeto de identificar áreas de afectación y modificación en los planos, tanto de trabajo, como los que se elaboren en las siguientes fases.

***De orden financiero.**

Caracterización de la situación económica de los beneficiarios, que se determinará mediante la aplicación de cédulas de campo e información documental y tendrá como propósito definir el nivel de ingresos promedio de la zona a regularizar.

6.1.2. Conclusiones De Diagnóstico.

La integración de los elementos de diagnóstico deberán reflejarse en un Dictámen integrado que juzgue sobre la viabilidad del proceso de regularización de que se trate, referirá cuando menos los siguientes aspectos:

- I. La ubicación y características físicas y de planeación de la zona de que se trate.
- II. Los antecedentes de propiedad o señalamiento de régimen jurídico de los inmuebles y propietarios, en su caso.
- III. Caracterización y dimensiones de la población y organizaciones a atender.
- IV. Esquema de delimitación y lotificación preliminar de la zona.
- V. Definición preliminar de la vía de regularización.

6.1.3. Convenio Para La Regularización

A partir del Dictamen integrado, se formulará el Convenio para la Regularización con los Colonos, mismo que deberá suscribirse entre la Dirección General de Regularización y los interesados y contendrá como mínimo:

- I. Señalamiento del objetivo del Convenio, que será la regularización del predio o predios de que se trate.
- II. La superficie y delimitación de la zona.
- III. El esquema preliminar de lotificación, reservando las áreas necesarias para vialidades, equipamiento e infraestructura que resulte necesaria.

- IV. Las características que deberán cubrir los beneficiarios del Programa de Regularización.
- V. La definición y condiciones de la Vía de Regularización.
- VI. La aceptación expresa de los Colonos de las Políticas y Reglas para la Regularización Territorial, en particular las relativas al pago de los costos y gastos inherentes al proceso.
- VII. Otros aspectos que, atendiendo a las condiciones y características específicas, determine la Dirección General de Regularización.

6.2 Via Ordinaria

6.2.1. Integración De Expedientes Via Ordinaria

La fase II, Integración de expedientes para la Vía Ordinaria requiere la integración de los siguientes elementos:

***De orden jurídico**

Antecedentes de propiedad, convenios y demás documentación. Se deberá contar con la documentación oficial que ampare la propiedad de los predios a regularizar y la demás documentación que acredite libertad de gravámenes, pago de impuestos y derechos y demás elementos inherentes a la capacidad jurídica del propietario, necesarios para la transmisión inmobiliaria.

En su caso, deberá integrarse y reconocerse la documentación relativa a las operaciones realizadas por el propietario o sus derechohabientes con los ocupantes actuales.

Documentación del ocupante, donde por constancias o registros oficiales se acredite su personalidad y se recabe el certificado de no propiedad. Igual que el punto anterior, en su caso, deberá integrarse y reconocerse la

documentación relativa a las operaciones realizadas por el ocupante con el propietario o sus derechohabientes.

***De orden social**

Censo de ocupantes. Se efectuará el levantamiento de una cédula de investigación, a nivel de lote en la que se tendrán además de los datos generales y personales de poseedor, aquellos documentos que hará entrega a la Dirección, se señalará la superficie del lote, la forma en que obtuvo la posesión, el uso y los servicios con que cuenta. Los elementos que se integren para este Censo se tomarán a la fecha de realización como definitivos. Únicamente por acuerdo escrito de la Dirección General, podrá modificarse.

Quedarán prohibidos todos los traspasos, compra ventas o cesiones de derechos de los lotes a regularizar, a partir del cierre de este Censo de ocupantes.

Determinación de beneficiarios. A partir del levantamiento censal y del acopio de información documental y de campo, se determinarán quienes serán los beneficiarios del programa. La lista de beneficiarios deberá realizarse conforme estas Políticas y Reglas, así como de los lineamientos que establezca y valide la Dirección General.

Cédulas de Identificación. En esta etapa se proporcionarán a los beneficiarios una Cédula de Identidad por parte de la Dirección General de Regularización Territorial, que les permitirá llevar a cabo la titulación correspondiente. Se procurará que esta etapa se integre a la firma de planos manzaneros de esta misma Fase.

***De orden Técnico**

Levantamiento Topográfico. Definida la superficie y límites de la superficie a regularizar, se llevará a cabo el levantamiento de la zona en el que se señalará: la planimetría; la altimetría, en su caso; identificación y trazo de vías

públicas, manzanas, servidumbres de paso y barreras físicas; y la elaboración de las Memorias Técnicas respectivas.

Plano de lotificación, usos y equipamiento autorizado. Deberá promoverse y recabarse de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Departamento del Distrito Federal las autoridades y previsiones oficiales en materia.

Condiciones generales de aprovechamiento en planos, se establecerán aquellas áreas que, por sus características y condiciones urbanas, serán utilizadas en forma intensiva, así como aquellas otras que deberán mantenerse inalterables en virtud de su posible aprovechamiento para otros planes y programas, por lo que no podrán ser regularizadas en este proceso.

Firma de planos Manzaneros, contando con la información topográfica definitiva, se diseñarán los planos manzaneros y sus respectivas Memorias descriptivas, recabando en cada caso la conformidad de sus beneficiarios. Estos últimos deberán firmar en el lote que les corresponde, lo que significará su acuerdo para que proceda la fase final de la regularización.

***De orden Financiero**

Avalúo. mismo que deberá solicitarse y obtenerse de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Determinación de cobros y adeudos, que permita la identificación y actualización de los pagos o abonos hechos al legítimo propietario y el saldo por cubrir. Los valores se ajustan conforme el índice nacional de precios al consumidor.

6.2.2. Operación De Instrumentos Para La Vía Ordinaria

La Fase III, Operación e Instrumentos para la Vía Ordinaria requiere la Integración de los siguientes elementos:

***De orden jurídico**

Convenio de regularización. Como resultado de la Fase de Integración de Expedientes, se deberá contar con la voluntad expresa de los beneficiarios y propietarios de los inmuebles a regularizar, mediante documento escrito, con la intervención del Departamento del Distrito Federal, valido por la Dirección general de Regularización territorial. Dicho convenio deberá contener como mínimo:

- I. Nombre, domicilio y generales de las partes que intervienen: Propietario o fraccionador y los colonos u ocupantes, con la intervención de la Dirección General de Regularización.
- II. Antecedentes de propiedad.
- III. En su caso, reconocimiento de operaciones realizadas por el propietario y los colonos con anterioridad.
- IV. Objeto y Condiciones del Contrato para la trasmisión y regularización de los predios.
- V. Obligaciones reciprocas y requisitos para la formalización del Convenio.

***De orden social**

Confirmación o corrección de beneficiarios, que autorice la Dirección general, en base a la verificación, actualización o corrección de datos. y la intervención de beneficiarios no censados. También se citará a los colonos cuya regularización no sea factible por su situación jurídica o técnica.

***De orden técnico**

Planos oficiales, contando con el Plano General se detallarán los cajones manzaneros y los poligonales auxiliares, así como todos los lotes levantados. dichos planos se cotejaran con los reportes de los Módulos y se corregirán las Memorias Técnicas definitivas para obtener la autorización de la Dirección

General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica. Una vez recibida esta última autorización, los Planos y Memorias sólo podrán ser modificadas con aprobación expresa de la Dirección General.

***De orden financiero**

Definición de Costos de la Regularización. Se precisaran los costos de la regularización por concepto de escrituración correspondientes a cada lote, conforme al siguiente procedimiento a que se refiere la Sección Octava de las presentes Reglas.

6.2.3. Titulación, Recuperación Y/O Pago Para La Via Ordinaria

La Fase IV, Titulación, Recuperación y/o Pago para la Via Ordinaria requiere la integración de los siguientes elementos:

***De orden jurídico**

Regímenes de regularización. A partir de los elementos técnico-jurídicos, se definirá el régimen de propiedad por el que se dará la regularización. Precisando, según el caso, servidumbres, condiciones de zonificación, áreas comunes y privativas, entre otros aspectos.

Instrucciones Notariales, mismas que contendrán los datos de cada operación y que se ajustarán al Convenio suscrito entre el Colegio de Notarios del Distrito Federal y el departamento del Distrito Federal. Se concertará fecha y lugar para la escrituración con notario y beneficiarios.

***De orden técnico**

Memoria Técnica, que integrada en al fase anterior, deberá remitirse al Notario, junto con las instrucciones del caso.

6.3. Vía Expropiatoria

6.3.1. Integración De Expedientes Para La Via Expropiatoria

La Fase II, Integración de Expedientes para la Vía Expropiatoria requiere la integración de los siguientes elementos:

***De orden jurídico**

Documentación del ocupante, donde por constancias o registros oficiales se acredite su personalidad y se recabe el certificado de no propiedad.

***De orden social**

Censo de ocupantes. Se efectuará el levantamiento de una Cédula de investigación, a nivel de lote en la que se tendrán además de los datos generales y personales de poseedor, aquellos documentos que entregará a la Dirección, se señalará la superficie del lote, la forma en que obtuvo la posesión, el uso y los servicios con que cuenta. Los elementos que se integren para este Censo se tomarán a la fecha de realización como definitivos, únicamente por acuerdo escrito de la Dirección General, podrá modificarse.

Quedarán prohibidos todos los traspasos, compra ventas o cesiones de derechos de los lotes a regularizar, a partir del cierre de este Censo de Ocupantes.

Determinación de beneficiarios. A partir del levantamiento censal y el acopio de información documental y de campo, se determinarán quiénes serán los beneficiarios del programa. La lista de los beneficiarios deberá realizarse conforme estas Políticas y Reglas, así como de los lineamientos que establezca y valide la Dirección General.

Cédulas de Identificación. En esta etapa se proporcionarán a los beneficiarios una Cédula de Identidad por parte de la Dirección General de regularización Territorial, que les permita llevar a cabo la titulación correspondiente. Se procurará el cumplimiento de esta etapa conjuntamente con la firma de planos manzanos.

***De orden técnico**

Levantamiento topográfico. Definida la superficie y límites de la superficie a regularizar, se llevará a cabo el levantamiento de la zona en el que se señalará: la planimetría; la altimetría, en su caso; identificación y trazo de vías públicas, manzanas, servidumbres de paso y barreras físicas; y la elaboración de las Memorias técnicas respectivas.

Una vez delimitada la zona a regularizar, deberán excluirse de la misma aquellos predios que cuenten con título legal y suficiente de propiedad.

Plano de lotificación, usos y equipamiento autorizado. Deberá proponerse y recabarse de la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Departamento del Distrito Federal las autorizaciones y provisiones oficiales en materia.

Condicionantes generales de aprovechamiento en planos, se establecerán aquellas áreas que, por sus características y condiciones urbanas, serán utilizadas en forma intensiva, así como aquellas otras que deberán mantenerse inalterables en virtud de su posible aprovechamiento para otros planes y programas, por lo que no podrán ser regularizadas en este proceso.

Firma de Planos Manzaneros, contando con la información topográfica definitiva, se diseñarán los planos manzaneros y sus respectivas Memorias descriptivas, recabando en cada caso, la conformidad de sus beneficiarios. Estos últimos deberán firmar en el lote que les corresponde, lo que significará su acuerdo para que proceda la fase final de la regularización.

***De orden Financiero**

Avalúos, asimismo que deberán solicitarse y obtener de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y deberán contar cuando menos con la estimación del valor de mercado definido por franjas, zonas o corredores de valor; así mismo deberá factores aplicables de ubicación y frente.

Determinación de cobros y adeudos, que permita la identificación y actualización de los pagos o abonos hechos al legítimo propietario. Para la actualización de los pagos se utilizará el índice nacional de precios al consumidor.

6.3.2. Operación de instrumentos para la vía expropiatoria requiere la integración de los siguientes elementos:

***De orden jurídico**

Integración, promoción y publicación del Decreto Expropiatorio. Con base en lo dispuesto en las Leyes de Expropiación, General de Bienes Nacionales, General de Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del distrito Federal se integrará el expediente expropiatorio. Dicho expediente cubrirá los lineamientos establecidos por la circular No. 1 (6) 85 del Jefe del Departamento del distrito Federal, de fecha 30 de enero de 1985, relativa a la información y documentación necesaria para la integración de los expedientes expropiatorios.

***De orden social**

Confirmación o corrección de beneficiarios, que autorize la Dirección General, en base a la verificación, actualización o corrección de datos, y la incorporación de beneficiarios no censados. también se citará a los colonos cuya regularización no sea factible por su situación jurídica o técnica.

***De orden técnico**

Planos oficiales, contando con el Plano General se detallarán los cajones manzaneros y las poligonales auxiliares, así como todos los lotes levantados. Dichos planos se cotejarán con los reportes de los Módulos y se corregirán las Memorias Técnicas definitivas para obtener la autorización de la Dirección general de Reordenación Urbana y Protección Ecológica. Una vez recibida esta última autorización, los Planos y Memorias sólo podrán ser modificadas con aprobación expresa de la Dirección General. Se procurará incorporar la Nomenclatura Oficial en dichos planos.

***De orden financiero**

Definición de Costos de la Regularización. Se precisarán los costos de la regularización por concepto de tierra y escrituración correspondientes a cada lote, conforme al siguiente procedimiento a que se refiere la Sección Octava de la presentes Reglas.

6.3.3. Titulación, Recuperación Y/O Pago Para La Via Expropiatoria

La Fase IV, Titulación, Recuperación y/o Pago para la Vía Expropiatoria requiere la integración de los siguientes elementos:

***De orden jurídico**

Régimenes de regularización. A partir de los elementos técnico-jurídicos, se definirá el régimen de propiedad por el que se dará la regularización, señalando la lotificación del caso y solicitando al Registro Público de la Propiedad la asignación de folios. Precisando, según el caso, servidumbres, condiciones de zonificación, áreas comunes y privativas, entre otros aspectos.

Instrucciones Notariales, Mismas que contendrán los datos de cada operación, así como los planos catastrales y oficiales correspondientes y que se ajustarán al convenio suscrito entre el Colegio de Notarios del Distrito Federal y del Departamento del Distrito Federal.

***De orden técnico**

Memoria Técnica, que integrada en la fase anterior, deberá remitirse al Notario, junto con las instrucciones del caso.

6.4. Vía Patrimonial

6.4.1. Integración De Expedientes Para La Vía Patrimonial

La Fase II, Integración de Expedientes para la Vía Patrimonial requiere la integración de los siguientes elementos:

*** De orden Jurídico**

Documentación del ocupante, donde por constancias o registros oficiales se acredite su personalidad y se recabe el certificado de no propiedad.

***De orden social**

Censo de ocupantes. Se efectuará el levantamiento de una cédula de investigación, a nivel de lote en la que se tendrán además de los datos generales y personales del poseedor, aquellos documentos que hará entrega a la Dirección, se señalará la superficie del lote, la forma en que obtuvo la posesión, el uso y los servicios con que cuenta. Los elementos que se integren para este Censo se tomarán a la fecha de regularización como definitivos, únicamente por acuerdo escrito de la Dirección General, podrá modificarse.

Quedarán prohibidos todos los trasposos, compra venta o cesiones de derechos de los lotes a regularizar, a partir del cierre de este Censo de Ocupantes.

Determinación de beneficiarios. A partir del levantamiento censal y el acopio de información documental y de campo, se determinarán quiénes serán los beneficiarios del programa. La lista de los beneficiarios deberá realizarse conforme estas Políticas y Reglas, así como de los lineamientos que establezca y valide la Dirección general.

Convenio de aceptación de la regularización. Se deberá contar con la voluntad expresa de los beneficiarios y propietarios de los inmuebles a regularizar, mediante documento escrito, con intervención del Departamento del Distrito Federal, validado por las áreas jurídicas de la Dirección General de Regularización Territorial.

***De orden Técnico**

Levantamiento Topográfico. Definida la superficie y límites de la superficie a regularizar, se llevará a cabo el levantamiento de la zona en el que se señalará: la planimetría; la altimetría, en su caso; identificación y trazo de vías públicas, manzanas, servidumbres de paso y barreras físicas; y la elaboración de las Memorias Técnicas respectivas.

Plano de lotificación, usos y equipamiento autorizado. Deberá promoverse y recabarse de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del departamento del Distrito Federal las autorizaciones y previsiones oficiales en materia.

Condicionantes generales de aprovechamiento, se establecerán aquellas áreas que, por sus características y condiciones urbanas, serán utilizadas en forma intensiva, así como aquellas otras que deberán mantenerse inalterables en virtud de su posible aprovechamiento para otros planes y programas, por lo que no podrán ser regularizadas en este proceso.

***De orden financiero**

Avalúos, mismos que deberán solicitarse y obtener de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y deberán contar cuando menos con la estimación del valor de mercado definido por franjas, zonas o corredores de valor; asimismo deberá contemplar factores aplicables de ubicación y frente.

Determinación de cobros y adeudos, que permita la identificación y actualización de los pagos o abonos hechos al legítimo propietario. Para la actualización de los pagos se utilizará el índice nacional de precios al consumidor.

6.4.2. Operación De Instrumentos Para La Via Patrimonial

La Fase III, Operación de Instrumentos para la Vía Patrimonial requiere la integración de los siguientes elementos:

***De orden jurídico**

Integración y seguimiento del Decreto y/o Autorización de Venta. Con base en lo dispuesto en la Ley General de Bienes Nacionales deberá integrarse la solicitud de desincorporación de bienes y la autorización de venta, promovida ante la Secretaría de Desarrollo Social por parte del Departamento del Distrito Federal.

***De orden social**

Confirmación o corrección de beneficiarios, que autorice la Dirección General, en base a la verificación, actualización o corrección de datos, y la incorporación de beneficiarios no censados. También se citará a los colonos cuya regularización no sea factible por su situación jurídica o técnica.

Cédulas de Identificación. En esta etapa se proporcionará a los beneficiarios una Cédula de Identidad por parte de la Dirección General de Regularización Territorial, que les permita llevar a cabo la titulación correspondiente.

***De orden técnico**

Planos Oficiales, contando con el Plano General se detallarán los cajones manzaneros y las poligonales auxiliares, así como todos los lotes levantados. Dichos planos se cotejarán con los reportes de los Módulos y se corregirán las Memorias Técnicas definitivas para obtener la autorización de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Departamento del Distrito Federal. Una vez recibida esta última autorización, los Planos de Memorias sólo podrán ser modificadas con aprobación expresa de la Dirección General.

Firma de Planos Manzaneros, contando con la información topográfica definitiva, se diseñarán los planos manzaneros y sus respectivas Memorias descriptivas, recabando en cada caso, la conformidad de sus beneficiarios. Estos últimos deberán firmar en el lote que les corresponde, lo que significará su acuerdo para que proceda la fase final de la regularización.

***De orden financiero**

Definición de costos de la regularización. Se precisarán los costos de la regularización por concepto de tierra y escrituración correspondientes a cada lote, conforme al siguiente procedimiento a que se refiere la Sección Octava de las presentes Reglas.

6.4.3. Titulación, Recuperación Y/O Pago Para La Vía Patrimonial

La Fase IV, Titulación, Recuperación y/o Pago para la Vía Patrimonial requiere la integración de los siguientes elementos:

***De orden jurídico**

Régimenes de Regularización. A partir de los elementos técnico-jurídicos, se definirá el régimen de propiedad por el que se dará la regularización. Precisando en cada caso, servidumbres, condiciones de zonificación, en su caso, áreas comunes y privadas, entre otros aspectos.

Instrucciones Notariales, mismas que contendrán los datos de cada operación y que se ajustarán al Convenio suscrito entre el Colegio de Notarios del Distrito Federal y el Departamento del Distrito Federal.

***De orden técnico**

Memoria Técnica, que integrada en la fase anterior, deberá remitirse al Notario, junto con las instrucciones del caso.

6.5. Vía Judicial

6.5.1. Integración De Expedientes Para La Vía Judicial

La Fase II, Integración de Expedientes para la Vía Judicial requiere la integración de los siguientes elementos:

***De orden jurídico**

Documentación del ocupante, donde por constancias o registros oficiales se acredite su personalidad y se recabe el certificado de no propiedad.

***De orden Técnico**

Levantamiento topográfico. Definida la superficie y límites de la superficie a regularizar, se llevará a cabo el levantamiento de la zona en el que se señalará: la planimetría; la altimetría, en su caso; identificación y trazo de vías públicas, manzanas, servidumbres de paso y barreras físicas; y la elaboración de las Memorias Técnicas respectivas.

Plano de lotificación, usos y equipamiento autorizado. Deberá promoverse y recabarse de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Departamento del Distrito Federal las autorizaciones y previsiones oficiales en materia.

Condiciones generales de aprovechamiento. Se establecerán aquellas áreas que, por sus características y condiciones urbanas, serán utilizadas en forma intensiva, así como aquellas otras que deberán mantenerse inalterables en virtud de su posible aprovechamiento para otros planes y programas, por lo que no podrán ser regularizadas en este proceso.

Firma de Planos Manzaneros, contando con la información topográfica definitiva, se diseñarán los planos manzaneros y sus respectivas Memorias descriptivas, recabando en cada caso, la conformidad de sus beneficiarios. Estos últimos deberán firmar en el lote que les corresponde, lo que significará su acuerdo para que proceda la fase final de la regularización.

***De orden Financiero**

Avalúos, mismos que deberán solicitarse y obtener de la Comisión de Avalúos y Bienes Nacionales y deberán contar cuando menos con la estimación del valor de mercado definido por franjas, zonas o corredores de valor; asimismo deberá contemplar factores aplicables de ubicación y frente.

Determinación de cobros y adeudos, que permita la identificación y actualización de los pagos o abonos hechos al legítimo propietario y el saldo por cubrir. Los valores se ajustan conforme el índice nacional de precios al consumidor.

La Fase III, Operación de Instrumentos para la Vía Judicial requiere la integración de los siguientes elementos:

***De orden jurídico**

Interposición de las Demandas y demás acciones judiciales. La Dirección General de Regularización Territorial apoyará a los ocupantes en la promoción, seguimiento y resolución de las acciones judiciales que permitan la obtención de títulos que legitimen sus ocupaciones.

***De orden social**

Confirmación o corrección de beneficiarios, que autorice la Dirección general, en base a la verificación, actualización o corrección de datos, y la incorporación de beneficiarios no censados. También se citará a los colonos cuya regularización no sea factible por su situación jurídica o técnica.

***De orden técnico**

Planos oficiales, contando con el Plano General se detallarán los cajones manzaneros y los poligonales auxiliares, así como todos los lotes levantados. dichos planos se cotejarán con los reportes de los Módulos y se corregirán las Memorias Técnicas definitivas para obtener la autorización de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica.

***De orden financiero**

Definición de Costos de la Regularización. Se precisarán los costos de la regularización por concepto de escrituración correspondientes a cada lote, conforme al siguiente procedimiento a que se refiere la Sección Octava de las presentes Reglas.

6.5.3. Titulación, Recuperación Y/O Pago Para La Vía Judicial

La Fase IV, Titulación, Recuperación y/o Pago para la Vía Judicial requiere la integración de los siguientes elementos:

***De orden jurídico.**

Ejecución de la sentencia.

7. Sección Séptima

Disposiciones Para Predios Baldíos.

7.1. Definición De Predios Baldíos Para Los Programas De Regularización

Se entenderá como predio baldío, a las superficies de suelo deshabitadas, que suponen espacios continuos, sin aprovechamiento urbano alguna, ubicadas dentro de la poligonal de regularización al momento del cierre de censo preliminar, a que se refiere este procedimiento de regularización territorial.

7.2. Supuestos De Procedencia

La inclusión de superficies baldías en las poligonales de regularización territorial sólo será aplicable a la Vía Expropiatoria, siempre que la proporción entre superficies baldías y ocupadas, no supere la relación 20% a 80%.

7.3. Condiciones Para El Aprovechamiento De Baldíos

Los predios baldíos que se incorporen dentro del Programa de Regularización, atenderán, de acuerdo al siguiente orden de prelación, a:

- I. Los requerimientos de infraestructura y equipamiento urbano previstos en los planes aplicables;

- II. Las necesidades de la Dirección General de Regularización Territorial, conforme a estas Políticas y Reglas de regularización;
- III. A favor de las Delegaciones Políticas;
- IV. Eventualmente, en favor de terceros.

En el caso a que se refiere la fracción IV, la Dirección General de Regularización territorial establecerá en los centros de trasmisión relativos, las normas y condiciones para su utilización urbana, en aspectos tales como: uso, densidad, plazo, costo y requisitos o habilitaciones (licencias, acciones, obras o servicios).

Sección Octava

8. Condiciones De Costo y Recuperación De Gastos

8.1. Determinación De Costos Y Gastos

La determinación de costos y recuperación de gastos de las acciones de regularización territorial que efectúe el Departamento del Distrito Federal por conducto de la Dirección General de Regularización Territorial, procederá conforme las presentes Reglas.

8.2. Recuperación De Los Gastos De Escrituración

Representan la recuperación de gastos de operación y notariales incurridos en el proceso de regularización.

8.2.1. Gastos De Operación

Los gastos de operación serán pagados por los beneficiarios de la regularización y será aplicable a todas las Vías conforme al siguiente procedimiento:

- I. El "lote-tipo" se determinará como el que separa el conjunto en dos grupos: los de menor y los de mayor superficie (mediana). Para este propósito, se considera el promedio de los límites del rango que presenta una frecuencia acumulada igual o inmediato superior al 50% de los lotes a partir de la estructura por rangos que se presenta en la siguiente tabla:

Límite Inferior	Límite Superior
1	25
26	50
51	75
76	100
101	125
126	150
151	175
176	200
201	225
226	250
251	300
301	350
351	400
401	450
451	500
501	550
551	600
601	650
651	700
701	750
801	900
901	1000
1001	1250
1251	1500
1501	1750
1751	2000
2001	3000
3001	4000
4001	5000
5001	6000
6001	7000
7001	8000
8001	9000
9001	10000
10001	en adelante

- ii. El monto que corresponde a cada lote por concepto de gastos de operación se determinará utilizando las expresiones siguientes:

Lotes iguales o menores al lote tipo

Uso habitacional=36.8 SM.

Uso no habitacional=73.6 SM.

Lotes mayores al lote tipo.

Uso Habitacional=36.8 SM X (Sup. del lote /Sup. del lote tipo)

Uso no habitacional=73.6 SM X (Sup. del lote /sup. del lote tipo)

8.2.2. Gastos De Notario

Estos gastos se determinarán conforme el Acuerdo suscrito por el Departamento del Distrito Federal y el Colegio de Notarios de fecha 28 de abril de 1989 y ratificado el 24 demarzo de 1990. Dichos gastos ascienden al equivalente a 12 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, más el impuesto al valor agregado correspondiente.

8.2.3. Impuestos Y Derechos

El valor de la tierra determinado en el punto 3.11, será la base para el cálculo del impuesto sobre adquisición de Bienes Inmuebles y derechos de registro ante el Registro Público de la Propiedad y el Comercio. A los montos así determinados se aplicarán los subsidios señalados en los acuerdos referentes a los Programas de Regularización Territorial que lleva a cabo el departamento del Distrito Federal, de fecha 7 de marzo de 1991.

8.3. Recuperación De Los Montos Invertidos Por Concepto De Tierra

Representan la recuperación de los montos invertidos por el Departamento del Distrito Federal para la adquisición de la tierra, o en su caso el compromiso de indemnización por este concepto.

El monto a cubrir por este concepto será únicamente aplicable a las Vías Patrimonial y Expropiatoria de Regularización territorial.

8.3.1. Procedimiento Para La Determinación De Valores Por Lote

El valor por lote se utilizará para calcular el monto a cubrir al Departamento del Distrito Federal por los beneficiarios de la regularización territorial por concepto de pago de tierra, se determinará con base a los valores y procedimientos que para este propósito determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

8.3.2 Determinación Del Monto A Pagar Por Concepto De Tierra

Para determinar el monto de pago por concepto de tierra se restará al valor de lote según se determinó en el punto 8.2.1., la cantidad que resulte de actualizar y acumular los pagos efectuados al propietario. para la actualización se seguirá el procedimiento que señala el artículo séptimo de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que señala como factor de actualización el Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México.

Sección Novena

9. Responsabilidades Administrativas

9.1. Responsabilidades Administrativas

Incurrirán en responsabilidad administrativa y penal conforme lo dispone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aquellos que no guarden la debida lealtad, honradez, legalidad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

9.2. Responsabilidades Cíviles Y Penales.

Incurrirán en responsabilidad civil y/o penal aquellos supuestos propietarios, solicitantes o beneficiarios que incurrirán en falsedad de declaraciones o que presenten documentos apócrifos o alterados o que por otras acciones u omisiones que constituyan delito, se beneficien con el proceso de regularización territorial que lleve a cabo el Departamento del Distrito Federal.

Conclusiones

El Plan Nacional para el Desarrollo para el Sexenio 1988-1994 nos presenta al Proceso de modernización como una propuesta básica. En dicho programa de gobierno se advierte el anquilosamiento en el cual han caído diversos ámbitos de la vida política, económica y social de nuestro país, llamando especialmente la atención las parálisis y atrofiaciones del sector público, razón por la cual la modernización de las diferentes políticas sectoriales ocuparon un lugar preponderante en ésta propuesta de gobierno.

Una primera conclusión de ésta investigación radica en destacar el hecho de que a pesar de que en el PND se le brinda la misma importancia a la modernización de los ámbitos político, económico y social, fué el ámbito económico el que ocupó mayores atenciones, acciones y esfuerzos por parte del Gobierno Federal. El sexenio de Carlos Salinas de Gortari será caracterizado y recordado como una incesante carrera hacia la disminución de la inflación a un dígito, asimismo se le destacará por la concreción del Tratado Trilateral de Libre Comercio de Norteamérica, pero de la misma manera se le enjuiciará por no haber resuelto, pese a las pretensiones modernizadoras, ni el problema de la pobreza, situación bajo la cual se encuentran 20 millones de mexicanos ni tampoco el problema de la centralización del poder político. Así pues, pobreza extrema y un sistema político caduco, autoritario, centralizador y antidemocrático constituyen las dos facturas que la historia habrá de cobrarle al salinismo.

Nosotros consideramos que la coyuntura bajo la cual emerge Salinas De Gortari como Presidente, presentaba dos problemas fundamentales e igual de graves. Crisis política y crisis económica. La gestión Salinista ha dedicado muchos esfuerzos para solucionar la segunda, no así para la primera. Se ha apostado todo al proyecto neoliberal, la venta de empresas paraestatales al ritmo que lo hizo el Gobierno Federal nos permite observar que a estas alturas un cambio drástico o la implementación de una política económica

diferente, sería muy impactante para el pueblo de México, sencillamente porque ahora esta en juego algo mucho más importante que un proyecto sexenal, quizá desde ahora están ya comprometidos ciertos sectores de la sociedad civil a los cuales nunca se los convocó para tomar en cuenta su opinión.

Modernidad implica en términos weberianos, racionalidad, necesaria separación y especialización de cada una de las esferas que componen el espectro social. La autonomía en cada área no es únicamente sugerible sino necesaria según el planteamiento teórico de los "Chicago Boys". Por lo tanto, parece inconsecuente y contradictorio que la Presidencia de la República se eriga como administradora de la nación y dirigencia del PRI al mismo tiempo. No por mucho tiempo la dirigencia de la nación puede llevar a cabo sus reformas económicas si para ello no cuenta con una base sólida en la política. Política moderna implica sociedades abiertas, democráticas, funcionales, diversificadas. Al no existir éstas condiciones en México se han utilizado viejas prácticas para echar a andar una maquinaria supuestamente moderna.

La política no puede estar subsumida a la economía, el desarrollo no puede traer bienestar social por sí mismo, es necesaria una sociedad plenamente representada que posibilite la mejor administración y distribución de los recursos que se obtenga.

Lo que parece erigirse como un planteamiento central del pensamiento neoliberal, en cuanto a que libertad implica igualdad es cuestionado por nosotros. Liberalismo económico, mediado por un sistema político centralizador y autoritario como el mexicano, conlleva necesariamente a la desigualdad social.

Observamos como, en el ya mencionado proceso de dismantelamiento del Estado benefactor en México, tuvo mucho que ver la influencia del factor internacional. Las principales economías del mundo, e importantes acreedores de la deuda externa mexicana, habían optado en la década de los ochenta por economías políticas de inspiración neoliberal. De modo que los gobiernos

mexicanos de este período adoptaron dichas tendencias económicas, a fin de asegurar el pago por el servicio de dicha deuda.

En éste trabajo, se observa como en el sexenio de Miguel de la Madrid, el gasto social estuvo realmente limitado, siendo una de las principales causas del descontento social que caracterizó dicho período. El reto de la nueva presidencia de la República, se ha caracterizado por orientar y afianzar una nueva política social que respaldara los cambios instrumentados, atendiendo principalmente los siguientes aspectos:

- 1) Ubicarse en el marco neoliberal.
- 2) Procurar la restricción del gasto social con arreglo a fines de la política estructural instrumentada.
- 3) Hacer efectiva dicha política, a fin de disipar el descontento social causado por la austeridad.
- 4) No provocar una nueva política social paternalista.
- 5) No crear nuevas estructuras burocráticas en la aplicación de las políticas públicas.
- 6) Poder ser usadas por el Ejecutivo Federal, a modo de legitimar sus acciones y la preponderancia del partido oficial.

La propuesta de Carlos Salinas de Gortari a éste respecto fué el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

En lo que a la política social se refiere, en el sexenio que aquí analizamos al atender el gobierno preferentemente la esfera de la economía la planeación y el diseño de la política social se vió afectada. Hasta antes del presente sexenio toda la política social, así como las instituciones gubernamentales que canalizaron el beneficio social tenían un sesgo paternalista, propio de un concepto de estado al cual el Salinismo intentó por todos los medios de desaparecer. Independientemente de que en sexenios anteriores al presente se diera por hecho el proceso de dismantelamiento del Estado de Bienestar de inspiración keynesiana, hasta finales de la década de 1980 el mecanismo bajo el cual operaban, así como los objetivos a seguir por parte de las instituciones de asistencia social correspondían a un concepto de Estado rebazado por el proceso histórico.

El Pronasol constituyó la columna vertebral de la Política Social Salinista, éste programa cuya finalidad es el combatir la Pobreza Extrema en México significó desde su origen un importante sistema de captación electoral. De esta manera, el Programa Nacional de Solidaridad, como medio para erradicar la pobreza en México esta limitado de origen, ya que a las zonas o sectores a los cuales destina presupuesto el parámetro o criterio de designación no es únicamente la necesidad, sino qué cuestiones subyacen a ello. El Pronasol destinó especialmente recursos a aquellas regiones en las cuales la oposición en las elecciones de 1988 mostró fuerza. Para las elecciones de 1991 quedó manifiesta la eficiencia del Pronasol como estrategia electoral, ya que el PRI logró recuperar muchos distritos que en el 88 fueron para la oposición.

El Pronasol Significó también un sofisticado mecanismo mediante el cual la institución presidencial logró legitimarse después de un arribo al poder de Salinas caracterizado por la falta de credibilidad, el Pronasol fortaleció significativamente al Presidente de la República. El Programa Nacional de Solidaridad constituyó el programa consentido y más favorecido del Presupuesto Federal, mismo que fué aumentado significativamente cada año. Este programa ha sido manejado casi como un patrimonio único del presidente, quien personalmente se encarga de entregar las obras de Solidaridad. Salinas ha puesto especial énfasis en señalar que Solidaridad no es paternalista ni populista, aunque por la manera en la cual el propio Salinas ha manejado al programa a veces se acerca mucho al populismo y al paternalismo que pretenden eliminar.

El estudio de caso específico de ésta investigación nos permitió observar claramente como las instituciones de asistencia social creadas a inspiración del Estado Benefactor quedan en una franca contradicción con los postulados básicos del Pronasol. Este programa se asentó sobre una base institucional anquilosada, cuyas estructuras burocráticas y deficientes llevan años. Los vicios e inercias de éstas instituciones datan del propio desmantelamiento del estado que las inspiró, al entrar el Estado Benefactor en proceso de descomposición éste tipo de instituciones quedaron al margen de la asignación presupuestal Federal. Si tomamos en cuenta la restricción

del Gasto Público implementada por la administración de Miguel de la Madrid, nos podemos dar cuenta de las precarias condiciones bajo las cuales subsistieron estas instituciones.

La Dirección General de Regularización Territorial del Departamento del Distrito Federal, es precisamente una de éstas instancias gubernamentales creadas bajo perfiles paternalistas y mantenida al margen de los principales programas sociales para la Ciudad de México en la década de los años ochenta.

Ahora bien, el Programa General de Regularización del Suelo y Servicios (PROGRESSE) implementado desde el principio del presente sexenio, como una manifestación de la política social para la Ciudad de México, fué insertado para su aplicación en la D.G.R.T. El contraste entre los inmovilismos que imperaban en ésta Dirección General y la dinámica del PROGRESSE fue evidente, e incluso contradictorio.

Las rancias estructuras burocráticas de la D.G.R.T. constituyeron un obstáculo para que los recursos destinados al proceso de escrituración fluyeran ágilmente hacia los destinatarios. Pronasol pretende evitar la formación de estructuras burocráticas, ésto mismo con la finalidad de ahorrar recursos, por lo tanto no queda otra mas que aprovechar las ya existentes aunque estas hayan atravesado el estancamiento ya referido. El caso del PROGRESSE de cualquier manera se tuvo que crear la estructura burocrática que requería un programa tan ambicioso como este. En muchos de los casos incluso se duplicaron funciones y gastos ya que en las oficinas centrales de esta Dirección General se llevaba a cabo el mismo trabajo que en los "módulos" de regularización, la centralización de las decisiones impidió que los módulos desarrollaran estrategias de trabajo específicas para la demarcación geográfica a trabajar. Otro aspecto operativo básico del Pronasol radica en lograr la libre y espontánea participación de la comunidad en el proceso de desarrollo social, pues bien, el PROGRESSE recurría directamente a la comunidad para convencerla a participar, creándoles a veces una necesidad de escrituración sin que ésta estuviera convencida de la conveniencia de éste hecho.

El combate a la pobreza es planteado por el Pronasol como una labor global, en el caso del PROGRESSE no se dió un trabajo coordinado entre la D.G.R.T. y otras instituciones relacionadas tanto con el abatimiento de la demanda de vivienda, o bien, con el desarrollo urbano. De hecho, el rubro de diversos servicios urbanos, planteamiento que formaba parte de la formulación inicial del PROGRESSE, nunca se llevó a cabo. Esta desvinculación o atomización institucional no tuvo su origen en falta de interés o de imaginación para concretar las coordinaciones interinstitucionales, básicamente se debió a la pertenencia a grupos políticos diferentes, y de echo antagónicos de las diferentes titulares de este tipo de instituciones. Como una característica muy propia del sistema político mexicano las coordinaciones y alianzas son puestas muy por encima del cumplimiento de los objetivos trazados. De esta manera el responsable de la cartera federal de la vivienda, desarrollo urbano y de paso del Pronasol, Luis Donald Colosio no mostró ningún interés para colaborar con el gobierno de la Ciudad de México para evitar que el regente ganara presencia gracias a los avances obtenidos en el proceso de desarrollo urbano. Ante esta lógica los fines y los medios con los cuales operó el PROGRESSE distaron de los planteados originalmente,

Las elecciones de 1988 permitieron observar cómo en el Distrito Federal, el Partido Revolucionario Institucional obtuvo una muy baja votación, razón por la cual para que el PRI pudiera "recuperar" electoralmente a la Ciudad de México se volvía necesario implementar importantes programas de carácter social. Queremos destacar el hecho de que el propio Programa Nacional de Solidaridad, como lo señalan algunos analistas de dicho programa consultados en esta investigación, carece de un diagnóstico convincente en el cual se clasifiquen las regiones más necesitadas de recursos de solidaridad, dadas sus condiciones de pobreza extrema. Las formas y los parámetros bajo los cuales el Pronasol distribuye sus recursos no son del todo claros y mucho menos se trata de criterios que maneje la opinión pública. A este respecto, parece que el criterio de asignación responde a causas más allá de las condiciones de pobreza, mismas que en buena medida pueden ser estrictamente políticas. Lo que en conclusión nos arrojará que al Pronasol antes de su supuesto objetivo de erradicar las condiciones de extrema pobreza en el país, persigue fines electorales; por lo cual los

recursos son destinados a zonas, regiones o comunidades, reticentes al partido oficial o bien simpatizantes de algún partido de la oposición.

En suma, la propuesta salinista de política social, cuya estructura básica es Pronasol, a pesar de que fue presentada y hecha aparecer como una propuesta innovadora y vanguardista, adolece de varias fallas, entre ellas serios atisbos de premodernidad. Si de entrada los fines últimos de la política social de este sexenio no estuvieran enfocados hacia las demandas que la sociedad ha manifestado durante años, la efectividad de dicha gestión en lo social es puesta seriamente en duda. Si los recursos no han sido canalizados preferentemente hacia las regiones que más necesitaban para finalmente destinarse a regiones que por su comportamiento electoral eran importante "recuperar" para el PRI, entonces estamos hablando de una política social subsumida y modelada a las necesidades políticas del partido oficial y del propio presidente de la República. Con un proceder como éste, quizá se esté solucionando para el PRI y para el gobierno el descontento de los sectores que en el pasado no fueron atendidos en sus demandas. Sin embargo, se está sembrando la semilla del descontento social al no atender con recursos aquellos sectores en condiciones de marginalidad extrema, mismos que en el futuro pueden desestabilizar la paz social del país y crear una severa crisis política que nos se superaría, en caso de darse, con destinar los recursos que oportunamente no se fijaron, viéndose incluso el gobierno en la necesidad de ceder en lo político. Desde nuestro punto de vista tarde o temprano el gobierno tendrá que pagar esta costosa factura por la implementación de este tipo de política social. No es nuestra pretensión criticar o desvalorizar en su totalidad la política social de este sexenio, de echo consideramos que concretamente el Pronasol tiene varios elementos positivos, al mismo tiempo que reconocemos como evidente el gasto social y las mejorías en infraestructura que ha logrado, lo que criticamos es la arbitrariedad en la asignación de recursos.

En el caso concreto de esta investigación, la lógica bajo la cual el Programa General de Regularización del suelo y servicios, canalizó recursos y atenciones no se distanció mucho de los lineamientos seguidos por el Pronasol, ya que en primer momento el PROGRESSE atacó justamente a los distritos electorales que en el 88 mostraron baja votación priista. En más

de una ocasión, las entregas masivas de escrituras se convirtieron en verdaderos actos proselitistas a favor del partido en el poder, actos a los cuales incluso acudía el presidente del CEN del PRI.

El PROGRESSE necesariamente por su naturaleza debería ser un programa en constante aplicación ya que el brindar seguridad jurídica a diversas familias constituye una importante labor social la cual debería trascender al sexenio, sin embargo todo parece indicar que el PROGRESSE terminará con él.

El problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra es un grave problema de ésta ciudad, originado por su desproporcionado crecimiento, así como por la falta de estrategias de desarrollo urbano. La regularización del suelo urbano constituye una medida de carácter correctivo, la cual no se propone la solución del problema desde la raíz, por lo tanto de descuidar este aspecto al cumplirse el calendario sexenal, de desaparecer el PROGRESSE, el problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra sería en números aún peor al cual atacó en sus orígenes el Programa.

La utilidad y necesidad del programa social que hemos analizado en esta investigación, tiene una probada justificación social; sin embargo, al descuidar este objetivo para ser utilizado como estrategia política está limitado de origen. De Hcho, todo parece indicar que la cifra inicial que constituyó el compromiso de la D.G.R.T. y justificó la implementación del PROGRESSE, misma que consistía en regularizar 320,000 predios en la Ciudad de México, sólo se cumplirá parcialmente.

Bibliografía

- Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1988
- Aguilar Camín, H. Después del Milagro, México, Cal y Arena, 1989.
- Aguilar Villanueva, L.F., La reforma del Estado, revista examen, año 1, México, diciembre de 1989.
- Alonso, J., Aziz, A. y Tamayo, J., El nuevo Estado Mexicano, México, Nueva Imagen, 1992, 4 tomos.
- Altaver, Elmar, "¿Reestructuración o desmantelamiento del Estado Social?" Estudios Políticos, Vol. 2, No. 1, ene-mar 1983.
- Azuela, A., La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en México (1940-1946); en Sociológica, año 4, núm. 9, enero-abril 1989, México, UAM-A.
- Comparecencia del Lic. Jose Merino Castrejón, Director General de la Dirección General de Regularización Territorial ante la Comisión de Uso del Suelo de la Primera Asamblea de Representantes de D.F., el 7 de diciembre de 1990. Versión estenográfica.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate a la Pobreza: lineamientos programáticos, México, 1990.
- Contextos, 31 de mayo de 1983.
- Contextos, año 2, no. 46, 28 de febrero 1985.
- Coordinación General del Pronasol, La Solidaridad en el Desarrollo Nacional, México, abril de 1992.

- Córdova, Arnaldo, La concepción del Estado en México y el Presidencialismo, en: El Estado en América Latina, Teoría y Práctica. Siglo XXI Editores-UNU, México, 1990.
- Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México. México, ERA, 1991.
- D.D.F, Memoria de labores, 1940-1946, archivo General de la Nación.
- D.G.R.T., 1990: Iztapalapa: de la chinampa a la ciudad. mimeo.
- D.G.R.T., Tarjeteros sin fecha.
- Dresser, Denise, Pronaso: los dilemas de la gobernabilidad. El cotidiano 49, Julio-agosto 1992. UAM-Azcapotzalco, México.
- Duverger, M. Sociología de la política. Ed. Ariel, Colección Demos, México, 1983.
- El Día, 24 de Marzo de 1985
- El Excelsior, 1 de julio de 1986
- El Excelsior, 17 de agosto de 1989.
- El Excelsior, 7 de septiembre de 1989,.
- El Excelsior, 8 de noviembre de 1989.
- El Universal, 14 de Mayo de 1993
- Evers, Tilman, El Estado en la Periferia Capitalista, Siglo XXI, México 1985.
- Gonzalez Tiburcio, E. Reforma del Estado y Política Social. Aspectos Teóricos y Prácticos. México, INAP, 1991.
- Guillén Romo, Héctor, Orígenes de la crisis en México (1940-1980), ERA, México 1984.

- Ian Gough, "Gastos del Estado y el capitalismo avanzado" en el Estado y el capitalismo contemporáneo, comp. por Sonntag y Vallecillos. México Siglo XXI, 1983.
- INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, México, 1990.
- Información sobre el Gasto Público (1969-1978). SPP.
- Iracheta, A. Los problemas del Suelo y la Política Urbana en la Zona Metropolitana en la Ciudad de México; en Grandes Problemas de la Ciudad de México. D.D.F.- Plaza y Valdes México, 1988.
- Keynes, J. M., Teoría General de la Ocupación el interes y el Dinero. F.C.E., México, 1984.
- La Jornada, 3 de septiembre de 1993
- Marshal, T. H., Social Policy, Hutchinson, london, 1965.
- Martínez, H. I. Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México UNAM-Diana, México, 1992.
- O'Connor, James "La Crisis Fiscal del Estado", Ed. Península, Barcelona, 1981.
- Offe, Claus, "Las contradicciones de la democracia capitalista", Cuadernos Políticos, No. 34.
- Offe, Claus, Contradicciones en el Estado de bienestar, CNCA-Alianza, Colección Los Noventa, México, 1990.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, Presidencia de la República, 31 de mayo de 1989.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, SPP, 1989.

- Proceso, No. 495, 28 de abril de 1986.
- Provencio, Enrique, ¿Dónde está la política social?, en Revista Nexos, Núm. 64, octubre de 1993.
- Revista Mexicana de Comercio Exterior, diciembre de 1982.
- Rivera Ríos, Miguel Ángel. "Crisis y Reorganización del capitalismo mexicano: 1983-1985", Cuadernos Políticos, No. 43, abril-junio 1985.
- Rojas Gutierrez, E. El programa Nacional de Solidaridad. Revista de Administración Pública, No. 74, México, Agosto, 1989.
- Salinas de Gortari, C. Reformando al Estado, Nexos 144, Marzo de 1990, México.
- Sotomayor Valencia Margot, "Crisis, armamentista y desarme", mimeografía presentada en el Coloquio de Primavera Mayo de 1984.
- Therbom, G. "Los trabajadores y la transformación del capitalismo avanzado", Cuadernos Políticos, No. 43.
- Titmus, R. N., Essays on the welfare state, Unwin University Books, London, 1984.
- Titmus, R. N., La política Social, Ariel, España, 1981.
- Villarreal René, La Contrarrevolución Monetarista, Ed. Océano, México 1984.
- Ward, P. Políticas de bienestar social en México. 1970-1989. Nueva Imagen, México, 1989.
- Ward, P. México: Una Megaciudad. Producción y Reproducción de un Medio Ambiente Humano. CNCA-Alianza Noventa, México 1991.
- Wolf, A. Los límites de la legitimidad. México, siglo XXI, 1990.
- Yaffe, David, "The Marxian Theory of crisis, Capital and State". CSEB, Invierno 1972.

 **IMPRESOS & PUBLICIDAD**

DR. JOSÉ TERRES No. 33 B COL. DOCTORES 06720 MÉXICO D.F. TEL./FAX: 578-0283