

3  
28

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**" A R A G O N "**

**AREA DE CIENCIAS ECONOMICAS**

# FALLA DE ORIGEN

LA IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA NACIONAL  
DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO DE MICHOACAN.

PERIODO: 1989-1990

**T E S I S**

QUE, PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :  
**ALICIA BEDOLLA GARCIA**

ENEP



ARAGON

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

1995



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**A mi mamá Aurora,  
que gracias a su amor, entrega y dedicación para con sus hijos,  
hizo posible que yo pudiera realizar una carrera universitaria.**

**A mi esposo Javier,  
por su invaluable apoyo en todos los aspectos  
para lograr la realización de la presente investigación.**

**A mi hija Maria Isabel,  
ya que el amor que le tengo ha sido un constante estímulo  
para alcanzar esta meta, tanto tiempo pospuesta.**

**A mis hermanos Martha y Ricardo,  
por su apoyo moral y que el presente trabajo  
les motive a continuar sus proyectos académicos.**

**A todos mis maestros y amigos,  
que tanto me apoyaron durante mi formación académica  
con sus conocimientos y consejos.**

**A. B. G.**

## INDICE

<b>CONTENIDO</b>	<b>PAGINA</b>
<b>A) PROLOGO.</b>	<b>1</b>
<b>B) INTRODUCCION.</b>	<b>2</b>
<b>CAPITULO I. TEORIA DEL ESTADO, LA POLITICA ECONOMICA Y LA PLANEACION.</b>	
1.1. Marco Teórico General de Referencia.	6
1.1.1. El Estado en el Capitalismo.	9
1.1.2. Consideraciones Teóricas sobre el Desarrollo.	13
1.1.3. La Política Económica y la Planeación del Estado Mexicano.	16
1.1.4. El Programa Nacional de Solidaridad y el Plan Nacional de Desarrollo.	27
1.1.5. El Programa Nacional de Solidaridad como Estrategia de Desarrollo Social de la Administración Actual.	44
1.1.6. Características del Programa Nacional de Solidaridad.	51
<b>CAPITULO II. LA POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL EN EL PERIODO 1982-1988 Y SU IMPACTO EN EL ESTADO DE MICHOACAN.</b>	
2.1. Enunciado de la Problemática.	57
2.2. Antecedentes Históricos y Evolución del Programa Nacional de Solidaridad.	72
2.3. Diagnóstico General de la Economía Michoacana.	86
2.4. Origen y Evolución de los Planes y Programas Implementados en el Estado de Michoacán.	96

**CAPITULO III. LA IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO DE MICHOACAN EN EL PERIODO 1989-1990.**

<b>3.1. Formulación de un Sistema de Hipótesis.</b>	<b>105</b>
<b>3.2. La implementación del Programa Nacional de Solidaridad en el Estado de Michoacán en el periodo 1989-1990.</b>	<b>108</b>
3.2.1. Crecimiento económico.	127
3.2.2. Desarrollo social.	130

**CAPITULO IV. PERSPECTIVAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.**

<b>4.1. Evaluación y Alcances de los Planes y Programas que Antecedieron al Programa Nacional de Solidaridad.</b>	<b>136</b>
<b>4.2. Análisis de la Estrategia de la Programación Sectorial.</b>	<b>141</b>
<b>4.3. Perspectivas del Programa Nacional de Solidaridad.</b>	<b>145</b>
4.3.1. Alcances del Programa Nacional de Solidaridad en el Estado de Michoacán.	147

<b>C) RESULTADOS Y CONCLUSIONES.</b>	<b>157</b>
--------------------------------------	------------

<b>D) BIBLIOGRAFIA GENERAL.</b>	<b>162</b>
---------------------------------	------------

<b>E) ANEXOS.</b>	<b>165</b>
-------------------	------------

## **Prólogo.**

La presente investigación surge a raíz de la importancia que reviste la política social del Programa Nacional de Solidaridad, en la administración del Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari; en virtud de los objetivos fundamentales que este plantea, como son: el combate a la pobreza extrema a través de mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos pobres, indígenas y habitantes de las colonias populares; así como, promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y las autoridades locales.

Cabe destacar, como una necesaria aclaración, que el periodo de estudio establecido para la presente investigación cubre propiamente los inicios de la implementación de Solidaridad, desde 1989 hasta 1990, no por arbitrariedad ni capricho, la justificación parte de que este trabajo se inició en esos años, a partir del Seminario de Titulación que impartió el Dr. Jaime Zurita Campos, en la todavía en ese entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, pero que por cuestión de serias limitaciones de disponibilidad de tiempo se fue posponiendo demasiado, y para evitar el estarle haciendo adecuaciones al ámbito temporal se decidió finalmente, mantener dicho periodo original.

En lo personal, deseo expresar mi más sincero reconocimiento al Dr. Jaime Zurita Campos, porque gracias a sus conocimientos, orientación y asesoría hizo posible el desarrollo del diseño que permitió llevar a cabo este intento de investigación científica.

Así mismo, también quiero agradecer infinitamente a mi maestro, Lic. Francisco Javier Huerta Ramírez, la dirección y asesoría prestada tan pacientemente durante el desarrollo de la investigación lo que posibilitó su realización.

## **Introducción.**

Sin duda, la política social ha sido una constante a través de la Planeación del Desarrollo del Estado Mexicano que no se ha mantenido en forma inalterable, al contrario muestra los profundos cambios de las fuerzas políticas y económicas de las clases sociales en los distintos momentos de la historia posrevolucionaria. Que hoy en día, se manifiesta con mucho mayor evidencia a partir de la transformación de un Estado del Bienestar a uno Solidario en el marco del proyecto económico neoliberal en curso, donde la Planificación está en cuestionamiento, al confrontarse las fuerzas del mercado como motor del crecimiento con el desarrollo de regiones atrasadas que claman urgentes Programas Estatales de beneficio social. Dilucidar el carácter de tales acciones es motivo de este trabajo.

A partir de 1989, el eje de la política social del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, lo constituye el Programa Nacional de Solidaridad, ideado para combatir la pobreza extrema en que se encuentran alrededor de 17 millones de mexicanos en regiones marginadas y atrasadas; como es el caso del Estado de Michoacán, una de las entidades de alta marginalidad, que muestra agudos rezagos socioeconómicos, según estimaciones de COPLAMAR.

Se pretende con este trabajo una aproximación a las causas que expliquen el deterioro del nivel de vida y de pobreza de la población mexicana, con la particularidad puesta en la región del Estado de Michoacán, identificando las áreas mayormente marginadas con el fin de llamar la atención impostergable para impulsar el desarrollo de las mismas.

De tal manera que, el propósito fundamental de esta investigación es analizar y evaluar el impacto de la implementación del Programa Nacional de Solidaridad en el Estado de Michoacán en las condiciones de vida de su población en pobreza extrema, en los primeros años de la administración del Presidente Salinas. Así como, dilucidar la importancia que adquiere Solidaridad como estrategia de política social

en el contexto general del proyecto económico del actual gobierno, plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo.

En este contexto, al identificar los factores que han propiciado el atraso y la pobreza de la mayoría de la población michoacana como caso muy significativo de lo que acontece a nivel nacional, se está en posibilidades de conjeturar algunas respuestas a manera de hipótesis, de donde se derive una interpretación de las contradicciones de la política económica impulsada por los gobiernos de nuestro país y al profundizar en la causalidad de tales fenómenos se trasciende la realidad que se muestra en apariencia y no en esencia y que requiere ser aprehendida por el sujeto social mediante un proceso de aproximaciones, en el cual está presente el trabajo de teorización económica junto con la experiencia histórica acumulada por la práctica de la sociedad, que refleja sus condiciones de vida y niveles de bienestar o de pobreza derivado de un modelo de desarrollo económico basado en la desigualdad, dicotomía que muestra que la enorme concentración de la riqueza en unas cuantas manos es posible por el empobrecimiento y la miseria de millones de mexicanos.

De tal manera que, con base en tales elementos teóricos se está en posibilidad de abordar la situación de la problemática económica y social en el Estado de Michoacán, como una clara expresión que reproduce este mismo modelo de desarrollo desigual del país y que se manifiesta a su interior mismo en la entidad y con mucho mayor impacto en las regiones habitadas por etnias indígenas, entre las que sobresale la Mazahua, la Otomí, la Náhua y la Purépecha, que son las de mayor penuria.

Ir a las causas que originaron el rezago económico de la población de Michoacán, es ir más allá y trascender el diagnóstico que permite dimensionar la magnitud del problema de la pobreza, implica identificar el papel que han desempeñado los diversos actores sociales, tanto a nivel de los grupos de poder económico y político local y ligados a los intereses de otros sectores de la población a nivel nacional o internacional y que se han apoderado del aparato de Estado en la toma de decisiones para su propio beneficio hasta constituir una minoría privilegiada.



Para ello, el trabajo se ha estructurado en cuatro capítulos: en el capítulo I, se plantea el Marco Teórico de la investigación; donde se parte de algunos conceptos y categorías de análisis, llendo de lo abstracto a lo concreto y de lo general a lo particular. El concepto de Estado y sus manifestaciones en el marco de la sociedad capitalista y, concretamente como protagonista del crecimiento o desarrollo; así como, el carácter del Estado Mexicano posrevolucionario que ha venido impulsando la Planificación como estrategia para hacer frente a los grandes problemas nacionales del desarrollo económico y social en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, particularizando en los postulados que fundamentan el Programa Nacional de Solidaridad como el eje fundamental de la política social de la administración del Presidente Salinas.

En el capítulo II, a nivel general se hace una caracterización de los problemas económicos y sociales que se agudizan a partir de la crisis de los años ochenta y las medidas de política económica implementadas por el gobierno en turno, junto con los Planes y Programas de política social que se elaboraron para atenderlos y que son el antecedente inmediato del Programa Nacional de Solidaridad. Y, a nivel particular, se elabora un diagnóstico que permite dimensionar la magnitud de la problemática en el Estado de Michoacán y las acciones sociales que se llevaron a cabo para su solución, previos a la actuación de Solidaridad en la entidad.

En el capítulo III, a partir de una serie de reflexiones, se conjeturan algunas ideas que pueden conducir a la formulación de un sistema de hipótesis que guíe la investigación; además, tendiendo una especie de puente entre el análisis previo del capítulo anterior del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en particular de Solidaridad como estrategia de desarrollo social, se hace un recuento amplio de las acciones de lo que ha sido la implementación del Programa Nacional de Solidaridad en el Estado de Michoacán en el periodo, destacando la distinción entre los supuestos logros macroeconómicos y las carencias en materia de desarrollo social.

**El capítulo IV, se dedica a hacer un análisis y evaluación del Programa Nacional de Solidaridad en el Estado de Michoacán, a partir de revisar los resultados de los principales planes y programas de desarrollo social que le antecedieron; así como, analizar la estrategia de la Programación Sectorial implementada por los últimos gobiernos. Además de señalar los alcances de Solidaridad en la entidad, también se aventuran las perspectivas para dicho Programa.**

## **CAPITULO I. TEORIA DEL ESTADO, LA POLITICA ECONOMICA Y LA PLANEACION.**

### **1.1. Marco Teórico General de Referencia.**

La idea más difundida que se tiene del Estado en la sociedad capitalista va impregnada de una fuerte carga ideológica, imagen que comprende no sólo al Estado sino a varios de los elementos relacionados con la cuestión política: las instituciones, sistemas de gobierno, etc.. Esta representación que tiene del Estado la mayoría de la población es una de las condiciones para la reproducción del sistema en su conjunto, como efecto de la ideología dominante y el conocimiento que la burguesía pretende del Estado. Así, las explicaciones que la clase dominante ha desarrollado en torno al Estado capitalista busca situarlo por encima de los conflictos sociales, formando un poder autónomo que rige al desarrollo de la sociedad en su conjunto, "arbitrando" los conflictos entre las clases sociales y que al realizar el bien común representa a toda la sociedad o nación; dentro de esta visión el Estado se presenta como algo necesario y eterno y que pertenece al orden natural inmutable.

Este enfoque ha sido fuertemente cuestionado por los clásicos del marxismo (Marx, Engels, Lenin); al señalar el marcado carácter de clase de que va impregnado, así como la carencia de una explicación histórica del desarrollo y surgimiento del Estado y la desarticulación de lo político con lo económico y su relación con las clases sociales. Otro aspecto muy criticado de las teorías burguesas es la fragmentación de la sociedad en sus esferas desvinculadas entre sí (la esfera económica, política, social y cultural, etc.); de ámbitos en los que los hombres actúan aparentemente sin relación entre ellos.

Las objeciones más contundentes a estas teorías han partido del reconocimiento de las condiciones históricas que propiciaron el surgimiento del Estado y de una visión global de las sociedades en donde el Estado ocupe un lugar específico; lugar que estaba vinculado necesariamente en todos los ámbitos o niveles de la sociedad y con las clases sociales. Estas críticas han sido desarrolladas por Marx, Engels y Lenin, los clásicos del marxismo que establecieron el origen o la génesis del Estado como producto del

desarrollo histórico de las sociedades. Así, Federico Engels nos dice en el "Origen de la Familia la Propiedad Privada y el Estado", que "El Estado no es impuesto desde afuera a la sociedad, es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurarlos..." 1/; a su vez, Marx anota que "El Estado es un órgano de dominación de clase, un instrumento de represión de una clase por otra, es la creación del orden que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases..." 2/; también Lenin señala que el Estado es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las clases. "El Estado surge, en el sitio, en el grado y en el momento en que las contradicciones de clase no pueden objetivamente conciliarse, y, viceversa, la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables" 3/.

Estos planteamientos nos permiten esquemáticamente tener algunos elementos para ir formando la caracterización del Estado: el Estado es producto necesario del desarrollo histórico de las contradicciones en las sociedades de clases sociales. Por lo tanto, y tomando en consideración lo que el concepto de clase social significa, el Estado es un elemento estructuralmente ligado al modo de producción de las sociedades; el Estado es un instrumento por medio del cual una clase o fracción del bloque dominante logra mantener su hegemonía. Por consiguiente, el contenido fundamental del Estado no es de arbitraje entre los distintos grupos sociales, sino de dominio de una clase social hacia otra.

Al mismo tiempo que mantiene las relaciones de producción, el Estado impulsa la reproducción de estas mismas relaciones en términos de la condiciones materiales de vida, a través de todos los medios con que cuenta: los procesos electorales, los medios de comunicación masiva, la educación, etc.. Esta es una función política clave que el Estado lleva a cabo mediante la difusión de la ideología dominante en aras de los intereses de la nación.

De estos elementos, es importante destacar que el Estado representa los intereses históricos de una clase social o fracción de clase y de toda la sociedad para efecto de su propio funcionamiento. El Estado en torno al cual se articulan todos los niveles de una fracción social y en el que se expresan todas las contradicciones, constituye al mismo tiempo lo que puede ser punto de ruptura o fortaleza de todo el sistema.

Marta Harnecker nos indica cómo cumple el Estado ciertas funciones; por un lado, funciones técnico-administrativas y por el otro, funciones de dominación política. La clase dominante no siempre es la encargada de realizarlas directamente y puede darse el caso de presentarse contradicciones menores con los encargados de tareas, esto exige un análisis más detallado de la estructura y complejidad del Estado.

4/

Louis Althusser plantea una distinción entre el Estado y poder del Estado; el aparato de Estado no es otra cosa que el conjunto de instituciones que realizan las prácticas y funciones del Estado, es decir, en función de la toma y conservación del Estado en beneficio de los intereses de una clase o fracción de clase. 5/

Las instituciones con que cuenta el aparato de Estado para realizar sus funciones técnico-administrativas y de dominación política son: el gobierno, la administración, el ejército, la policía, los tribunales, las Secretarías de Estado, etc., instituciones que funcionan con una organización centralizada y jerarquizada. Sin embargo, los aparatos ideológicos del Estado no son una organización centralizada; son los encargados de reproducir las condiciones de explotación del sistema, mediante el encuadre de toda la sociedad bajo la ideología dominante con todos sus elementos de control del orden imperante (educación, medios de información, etc.).

Lenin ha señalado que el objetivo de la lucha de clases es el poder del Estado 6/. Por lo tanto, resulta que en la sociedad capitalista, la clase dominante que detenta el poder del Estado es la burguesía. Para

entender esta relación particular entre el Estado capitalista y las clases dominantes es necesario tener presente que en toda formación social coexisten distintos modos de producción, pero siempre hay uno predominante y en torno a éstos se dan distintas clases sociales, frente a esta complejidad nos encontramos también con la existencia de fracciones de clase en el seno de una misma clase, por ejemplo: fracción industrial, comercial, financiera, etc., fracciones que pueden rivalizar o no dependiendo de las circunstancias económico-políticas.

En el ámbito señalado, el Estado capitalista, por el libre juego de sus instituciones, permite la coexistencia en el dominio político de varias clases y fracciones de clase; lo que se ha dado en llamar bloque en el poder; que de acuerdo a las condiciones sociales particulares hará que prevalezcan las decisiones de una clase o fracción al conjunto del bloque en el poder y que puede imponer a la totalidad de la sociedad. Esta fracción de clase dominante es lo que denomina Antonio Gramsci fracción o clase hegemónica y anota "El grupo dominante se coordina concretamente con los intereses generales de los grupos subordinados y la vida estatal se concibe como un continuo formarse y separarse de equilibrios inestables dentro del ámbito de la Ley, entre los intereses de grupo fundamental y de los grupos subordinados, equilibrios en los cuales los intereses del grupo dominante prevalecen, pero hasta cierto punto, no hasta el rudo interés económico 7/; Gramsci se refiere con lo último, a que la hegemonía posee dos elementos complementarios: el poder de dominación, que se refiere a la coerción que el Estado ejerce sobre las clases dominadas, y la dirección intelectual y moral es decir, el consenso y la influencia cultural que el Estado ejerce. Estos dos elementos no pueden existir el uno sin el otro.

### **1.1.1. El Estado en el Capitalismo.**

El papel que el Estado históricamente ha venido representando en las sociedades de clases, como instrumento de hegemonía y consenso (Antonio Gramsci), como es obvio se ha venido transformando y adquiere en la sociedad capitalista un especial significado, por encima de continuar siendo en última

instancia "el aparato de la clase dominante", esto es así, con base en los procesos de cambio en curso que han impactado a la estructura de conformación y actuación del Estado, haciéndolo más complejo y contradictorio al expresar los nuevos arreglos y rupturas de las clases sociales en pugna o en alianza. Y este es uno de los temas que en la actualidad se discute mucho por especialistas de las ciencias sociales: la transformación y cambios del Estado, sobre todo a partir de la segunda posguerra y la actuación como el protagonista más importante en la producción y reproducción de las condiciones generales de la sociedad.

Marx, ya señalaba 8/, estos cambios y pugnas entre fracciones del capital al interior del aparato de Estado, situación que produce en consecuencia un cambio en la forma del Estado, esto quiere decir que las transformaciones que sufre el bloque en el poder (fortalecimiento, desplazamiento o alianzas con otras clases, etc.) nos remite a un Estado distinto que se expresa en : "a) las formas de intervención del Estado en lo económico y en las relaciones sociales y las formas de autonomía relativa del Estado con respecto a las clases dominantes; b) el papel, las formas y sus relaciones mutuas del aparato de Estado y los instrumentos ideológicos del Estado, lo cual se traduce en modificaciones del derecho que regulan estas formas y relaciones; c) la relación general de las ramas en el seno del aparato de Estado, lo cual corresponde en el Estado capitalista a la relación general Ejecutivo-Legislativo; y d) la relación general en el seno de los aparatos ideológicos del Estado" 9/.

En el proceso del desarrollo histórico del Estado capitalista, se han expresado en lo general dos modalidades de Estado: el Estado Liberal y el Estado Intervencionista 10/.

Ya el pensamiento librecambista ha nutrido ampliamente los cometidos y tareas del Estado Liberal, asignándole iniciativas rigurosamente delimitadas a la administración de justicia, la defensa nacional, algunas obras e infraestructuras que no pueden ser realizadas por los empresarios particulares por falta de provecho personal; en síntesis lo que se plantea al Estado es la ausencia total de cualquier control expreso sobre el proceso social de producción: libertad en el uso y en el disfrute de los capitales, de la

propiedad y del trabajo, libertad en el uso y en el disfrute del territorio que es el soporte de la producción.

Con la profundización de la crisis del capitalismo a nivel mundial y el agravamiento de ésta con la gran depresión de 1929, se pone en entredicho el papel del Estado Liberal dando pie a su necesaria intervención (total o parcial, impositiva o tentativa, etc.), aunque a algunos liberales les alarmó que el nuevo giro del Estado pudiera atentar contra la libertad y la propiedad privada; pero era una salida obligada al capitalismo, puesto que sólo el Estado podía hacerse cargo de algunas grandes inversiones que no eran rentables al capital privado, para garantizar la ocupación y el ingreso de amplios contingentes de población; por lo tanto, el Estado entra como protagonista a través de planes y programas a aligerar las contradicciones; la burguesía confía al Estado la socialización de las pérdidas y reserva para sí la privatización de los beneficios.

Este intervencionismo se formaliza a partir de 1945, cuando la mayoría de los países capitalistas desarrollados adoptan la política económica keynesiana. Política que trataba de afrontar las circunstancias de la guerra y amortiguar las desigualdades sociales a través de una doble redistribución de la renta que actuase sobre la seguridad social y otras subvenciones estatales y la idea keynesiana buscaba paliar los efectos de la depresión actuando sobre la demanda por medio del Estado. Por lo que, los programas de bienestar al acudir a las necesidades más apremiantes de la población, buscaban regular el mercado y reavivar el consumo.

Sin embargo, la crisis de los años setentas ha replanteado la mayor parte de sus postulados, al agotarse el modelo económico y mostrar no sólo las limitaciones de esta fórmula social sino sus fuertes contradicciones internas. El fracaso del intervencionismo estatal ha generado fuertes críticas tanto por parte de la derecha más radical como desde la izquierda ortodoxa. Los primeros lo enjuician como una barrera para el crecimiento y propugnan un giro hacia el liberalismo y el monetarismo y en esa praxis se ubican los gobiernos de Estados Unidos e Inglaterra que han impulsado modelos de política económica



neoliberal, donde se sostiene que sólo las libertades individuales pueden producir el máximo bien colectivo, los cometidos y tareas del Estado deben estar rigurosamente delimitados y sólo el libre juego de las fuerzas del mercado establecen el equilibrio económico al apoyarse siempre en puntos de equilibrio sobre los cuales el sistema se desarrolla, idea que postula que con la producción de bienes y servicios se mantienen ocupados los recursos disponibles. Producción por una demanda creciente que la hace ilimitada y que garantiza el pleno empleo de la población; bajo esta perspectiva resulta innecesaria la actividad reguladora del Estado en el ámbito de la producción y el empleo ya que al quedar resuelto el pleno empleo como objetivo básico de la economía, resulta estéril la intervención del Estado para corregir los desequilibrios. Así, si la regulación automática se da en los principales rubros económicos empleo y producción, donde las fuerzas del mercado (oferta y demanda) son los encargados de mantener el equilibrio, por lo tanto la administración estatal se circunscribe a áreas tales como: la seguridad militar, la impartición de justicia, etc., que no resultan rentables o atractivos a la inversión privada y que además, no pueden ser dados a la gestión privada.

Los segundos, (la izquierda ortodoxa) lo consideran como una conducta defensiva de la clase dominante y han abierto un debate teórico enriquecedor sobre todo para las perspectivas de la izquierda, donde se suscitan interrogantes y nuevos problemas tanto en lo que se refiere al concepto de Estado Moderno, su génesis, estructura, legitimación, etc., y al papel que ha de jugar, como a las limitaciones y contradicciones que rodean su formulación actual.

Esta crítica, no acepta la idea de un Estado del Bienestar 11/, sino que más bien se refiere a las transformaciones del Estado Capitalista Moderno, que es la expresión de la composición y lucha de clases en el Estado como motor de cambio. De tal manera, que la incorporación de la clase trabajadora a los instrumentos de decisión a través de la democracia política, no representaba más que un cambio en la forma de la lucha de clases, cuyo resultado negativo es el avance de un sector de las clases dominadas sobre los más desfavorecidos, divorciando así los intereses de clase con efectos de desmovilización.

También se cuestiona el carácter reformista de este Estado que sólo ha paliado las crisis cíclicas del capitalismo, pero que, en lo esencial no elimina las contradicciones que subsisten en la base del sistema capitalista y que continuarán provocando crisis periódicas, como en la que se expresa el fracaso del Estado intervencionista en la actualidad.

### **1.1.2. Consideraciones Teóricas Sobre el Desarrollo.**

Es indudable que el modo de producción capitalista ha representado en cierto momento histórico un progreso fundamental para la sociedad, ya que al impulsar las fuerzas productivas ha creado un avance significativo en todos los ámbitos: en el material, cultural, científico, tecnológico, etc., y de ahí, su despegue con la revolución industrial, produciendo los bienes necesarios para la población a través de un claro crecimiento económico, que se manifiesta en mejoras y bienestar social relativo, pero que, como todo proceso generó nuevas contradicciones sociales en el contexto de la apropiación y distribución de esta riqueza social producida, con un marcado carácter de falta de equidad en este disfrute, dándose en consecuencia el acaparamiento y la concentración económica en sectores sociales cada vez más reducidos y crecientes carencias y pobreza en una cada vez más amplia mayoría social que se vió obligada a emprender la lucha política por acceder a mejores condiciones de vida a través de la organización sindical como una de sus expresiones más avanzadas.

Es, en este ámbito que el Estado como garante e impulsor del funcionamiento del sistema capitalista ha venido implementando políticas para impulsar la economía de la que resultan beneficiados ciertos grupos sociales concretos, que hegemonizan el poder; es obvio que la acción económico, político y social estatal es bastante compleja en el contexto de la lucha política y los arreglos, rupturas y alianzas que hacen grupos, fracciones y clases sociales de donde surgen las correlaciones de fuerza que determinan el rumbo de la política económica para alcanzar determinadas metas y objetivos de

crecimiento económico de una nación y de donde se dan determinados indicadores que dimensionen los resultados de estas acciones: Producto Interno Bruto, tasa de crecimiento, etc..

Sin embargo, en el discurso de los gobiernos se confunde y pareciera que se habla de lo mismo cuando se refiere a crecimiento y desarrollo económico en los balances periódicos o de información al rendir cuentas a los gobernados; procede establecer diferencias conceptuales entre los dos términos que ya los estudiosos han argumentado ampliamente, de sus ideas se precisa que crecimiento económico se refiere solamente a lo cuantitativo de los avances de la economía de un país. Y desarrollo económico va más allá, al considerar no solamente lo cuantitativo, sino sobre todo, lo cualitativo que es lo más significativo que se traduce en adecuados niveles de bienestar para la población, esto es a través del pleno empleo y con salarios suficientes para la adquisición de los productos básicos y los medios óptimos por medio de los equipamientos colectivos (hospitales, escuelas, transportes, redes de agua potable, drenaje, luz, etc.) ya sea proporcionado por el Estado o vía salarial. En síntesis, un auténtico desarrollo basado en buscar un equilibrio en la satisfacción de las necesidades prioritarias de la sociedad y el aprovechamiento racional de los recursos naturales ecológicamente sustentable 12/.

La idea y concepto de desarrollo más difundida y que han puesto en práctica muchos gobiernos latinoamericanos es la comunmente conocida como "Desarrollista", promovida ampliamente por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desde el inicio de la década de los sesenta, postulados que constituyen una auténtica teoría del subdesarrollo y que plantea como objetivo básico el sacar del atraso económico a Latinoamérica y que tomó como modelo a seguir el ejemplo de los países desarrollados en una relación de carácter dualista. La estrategia plantea el impulso a la industrialización para sustituir las importaciones, que por la situación bélica imperante producto de la segunda guerra mundial, no se obtenían los artículos manufacturados que requerían los países de la región; es en este contexto que surgen las ideas cepalinas que han influido fuertemente la práctica de la planificación en América Latina, contribuciones en el ámbito de la política económica y que se pueden mencionar como las fundamentales las que se refieren a: la política de industrialización, los criterios de asignación de

recursos y de selección de tecnologías, integración regional, el papel de la intervención del Estado como protagonista en la conducción deliberada del desarrollo, ordenando y racionalizando dicha política, recurriendo al uso de la programación 13/.

El punto de partida de esta concepción, se basa en la idea que se tiene de una visión de sistema entre centro y periferia y que en el marco de la división internacional del trabajo, la periferia obtiene del centro productos manufacturados, en cambio el centro importa de la periferia alimentos y materias primas, lo que ocasiona una relación e intercambio desigual; de tal planteamiento surgen conceptos paralelos: Desarrollo-Subdesarrollo, que respectivamente se identifican con los países industrializados por un lado y los no industrializados por otro y que éstos últimos para superar su pobreza ponen en práctica este modelo, partiendo del supuesto que para alcanzar el desarrollo sólo basta avanzar mecánicamente sin ningún conflicto, ni contradicción con las potencias económicas del mundo capitalista.

Reflexionar, por lo tanto, acerca del desarrollo implica una serie de consideraciones que tienen como punto de partida el cuestionamiento que parte del modelo de desarrollo económico capitalista, basado en la desigualdad, de tal manera que no puede haber desarrollo verdadero si no se hacen ciertas preguntas claves y se contestan concretamente: ¿desarrollo de qué?, ¿desarrollo por qué y para quién?. Este desarrollo, está orientado según las necesidades de cada sociedad y que surge de ésta, la que decide soberanamente sus valores y la perspectiva de su futuro, teniendo claro que este proceso no es lineal y que se basa en sus propios recursos y limitaciones que constituyen la especificidad de un modelo de desarrollo alternativo propio ampliamente consensado 14/.

### **1.1.3. La Política Económica y La Planeación del Estado Mexicano.**

Hoy día, con el fortalecimiento de las fuerzas políticas conservadoras encabezadas por los Estados Unidos, una vez refrendado su papel hegemónico después de la guerra del Pérsico y con el derrumbe de los gobiernos socialistas de Europa del Este, las potencias económicas están impulsando el neoliberalismo económico, sobre todo en los países dependientes, es el caso de América Latina en general y de México en particular que asumen este modelo económico, poniendo en evidencia o bien modificando toda la rica tradición que había caracterizado al Estado Mexicano en materia de planeación. Estos cambios los ubicamos al inicio de la década de los ochentas en plena catástrofe de la economía nacional por los estragos del endeudamiento, situación que permitió una postura de indefensión ante los acreedores quienes impusieron condiciones que determinaron ajustes en la política económica hasta hacerla austera con una inflación galopante. Es, en este contexto donde se establecen las bases de los fuertes cambios en la actuación del Estado que de interventor dará un giro al liberalismo.

Ahora bien, para caracterizar al Estado mexicano podemos partir de dos etapas históricas: la primera corresponde a un Estado liberal oligárquico que va de 1867 a 1914 y la segunda engloba al Estado que surge de la revolución mexicana que se estructura entre 1915 y 1940 y que llega hasta nuestros días.

En la primera etapa, la función primordial del Estado fue la de propiciar las relaciones de producción capitalista y eliminar las formas previas de producción o bien adaptarlas a los nuevos requerimientos.

Asimismo, en este período el Estado mexicano se caracteriza por su dependencia que se expresa en dos formas: a través de la deuda pública que implica una diversidad de países y del comercio exterior con un solo país: los E.U. de Norteamérica.

Sin embargo, en 1914 queda destruido el Estado liberal oligárquico con lo cual, las clases y fracciones de clase en el poder pierden su aparato de dominación. Este vacío político queda cubierto por una coalición de fuerzas, integradas por una burocracia político-militar, cuyo plan de acción apunta hacia la ejecución de reformas dentro de los marcos del capitalismo y no fuera de ellos.

La segunda etapa del Estado mexicano la podemos ubicar en 1916 año en el que se van sentando las bases para un nuevo Estado, mediante la especialización de funciones dentro de la burocracia en el poder, exigida por la creciente complejidad del aparato estatal.

Después de la revolución, los grupos revolucionarios empezaron a construir las bases de un nuevo orden. El primer resultado significativo en sus intentos fue la promulgación de una Constitución. La importancia primordial de ésta en el discurso socioeconómico fue la explícita referencia, por un lado, a la capacidad del Estado para intervenir en los asuntos económicos y de carácter social que se atribuye a la propiedad privada, y por otro, el reconocimiento de los derechos de los trabajadores a mejores condiciones de vida y seguridad en sus trabajos; y de los campesinos a poseer su tierra 15/. En el aspecto político, los rasgos más importantes del Estado posrevolucionario son: la democracia representativa, la dictadura presidencial y el corporativismo. Así pues, la Constitución de 1917 que traza los rasgos esenciales del nuevo Estado, es un claro testimonio de las contradicciones que enfrentaba la burocracia político-militar que le diera a luz.

El Estado que surge de la revolución es ya un Estado capitalista dependiente y que aparece como un patrón, empresario público y agente central de la dirección de la economía; cuya misión primordial consiste en promover el desarrollo capitalista del país dentro de condiciones impuestas por el sistema imperialista. Dicho desarrollo lo lleva a cabo mediante la instrumentación de medidas de política económica dictadas por él.

Ahora bien, se entiende por política económica la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos <sup>16/</sup>. En el caso de México esta intervención directa se da actualmente a través de: reglamentación de precios y salarios, creación de instituciones gubernamentales para estimular y orientar la inversión privada, inversión de recursos federales en obras de infraestructura y dotación de servicios; organización de comercio interior y exterior, y en general, política fiscal, educativa y de empleo.

La capacidad del Estado para actuar directamente como ente económico dependió de 1960 a 1970, de los créditos y de la inversión extranjeros: mismos que permitieron subsanar la debilidad en la exportación de mercancías. Sin embargo, dichos factores, se han transformado actualmente en su opuesto ampliando el déficit externo y la crisis fiscal.

Todos estos elementos mencionados constituyen el marco general dentro del cual el gobierno esboza una nueva política orientada a alcanzar dos objetivos principales: el primero, es la elevación del nivel de productividad del sistema en su conjunto, a través de la modernización agrícola e industrial para fomentar las exportaciones; y el segundo, la expresión del aparato estatal mediante la revisión constante de la política económica; la ejecución de una reforma administrativa que de mayor eficiencia al Estado, y la redefinición de las relaciones existentes entre el poder público y las diversas fracciones de la burguesía, tendientes a agilizar un aparato industrial muy costoso y que su crecimiento depende en gran medida de la acción del Estado.

Un elemento importante de la política económica como estrategia de desarrollo es la planeación económica, entendida ésta, en su forma más simple, como la óptima adecuación de la producción a las necesidades de la sociedad.

La planeación, tanto en su aspecto conceptual, como en cuanto a su naturaleza como proceso social, implica una doble dinámica: se presenta a la vez como un esfuerzo de maximización de la racionalidad

formal y como un intento de aumentar la racionalidad material o sustantiva 17/. Sin embargo, la idea más difundida que se tiene en torno a la planificación está relacionada con la programación del futuro, optimizando los recursos de una manera racional para el logro de determinados fines y metas a corto, mediano y largo plazo; la programación que pudiera considerarse la parte constitutiva y operativa de lo que conforma la planeación en un sentido más amplio, a su vez tiene una dimensión físico-espacial en el territorio; en ésta perspectiva, los planes son de 3 tipos: planes nacionales, planes regionales y planes urbanos. Esto además refleja una vinculación estrecha entre dichos planes en lo estratégico que son instrumentados por el sector público, las entidades federales, estatales y municipales; organismos rectores que además integran, en el contexto del funcionamiento del proceso de elaboración de planes, a políticos, administradores, ministerios, técnicos, productores y trabajadores, en todos los niveles de la administración estatal. En este proceso se busca la participación organizada de toda la población para alcanzar las metas fijadas 18/.

Esta corriente ha predominado y está asociada generalmente a sectores institucionales y gubernamentales que tiende a considerar la planeación como " un instrumento que opera a nivel estrictamente técnico y bajo cuya acción los problemas del desarrollo latinoamericano podrían resolverse con facilidad " 19/.

De estas primeras ideas podemos decir que la planeación no es simplemente técnica, norma o instrumento, es mucho más y está vinculada con la política y la historia. La planeación es un proceso, que se debe ubicar en el contexto del desarrollo de sociedades específicas, intentando entender la racionalidad de tales formaciones sociales para observar la actividad planificadora, las limitaciones que tiene, sus posibilidades y los supuestos que operan en ella, de tal manera que, la planeación adquiere significado sólo en la medida que su praxis (teoría y práctica) conduzca al cambio de los grandes problemas nacionales para poder alcanzar el desarrollo, entendiendo por desarrollo el satisfacer las necesidades básicas tanto materiales y no materiales de la población explotada y dominada que constituye la mayoría de la población y en este proceso asegurar al mismo tiempo la humanización del



conjunto de la sociedad mediante el logro de expresión, creatividad, igualdad y manejo de su propio destino 20/.

Por lo tanto, al entender la planeación como un proceso social (que incluye obviamente lo técnico) le estamos dando historicidad. De tal manera que la afirmación de Arturo Guillén 21/ que sostiene que la planificación es una categoría histórica y que abarca al conjunto de la economía en función de sus premisas sociales, comienza a ser implementada en la Unión Soviética después de la revolución de 1917 y en los países capitalistas surge a partir de las grandes crisis, hasta que después de la gran depresión de 1929 se institucionaliza totalmente, sobre todo con las teorías que pregonan la definitiva intervención del Estado en el funcionamiento de la economía.

Es de especial significado el tener presente que todo proyecto económico obviamente va acompañado de cierta estrategia para alcanzar las metas y objetivos propuestos en determinado tiempo, y éste, en el ámbito capitalista ha enfrentado serias contradicciones que históricamente se han presentado a manera de crisis cíclicas, cada vez más frecuentes, sobre todo a partir de la contradicción fundamental entre el impulso a la productividad para incrementar las ganancias del capital por un lado y por otro la caída salarial y el aumento del desempleo, a partir del uso cada vez más intensivo de tecnología, situación que ha requerido la intervención del aparato de Estado para aliviar estas crisis de sobreproducción, a través de, subsidios y creación de empleos. Este modelo de Estado se mantuvo con éxito en México por largo tiempo, prácticamente todo el periodo del desarrollo estabilizador, combinando las iniciativas privadas y sociales bajo la conducción del Estado Mexicano.

Si bien, la planeación en México impulsada por el Estado ha tenido un papel muy relevante, al elaborar importantes planes para enfrentar las grandes prioridades nacionales, ubicamos una relación indisoluble entre la práctica de la planeación y la política económica, de donde se han privilegiado ciertos grupos sociales que se disputan los beneficios de tales acciones.

Sin embargo, existe un importante marco jurídico que garantiza una muy progresista Ley de Planeación, surgida el 5 de enero de 1983, planeación que es además, una respuesta a las demandas de la población para conducir la política del desarrollo de manera óptima con una amplia participación de la sociedad, de este postulado que definitivamente cuenta con consenso social, surge y se consolida ya en la administración del presidente Miguel de la Madrid, La Planeación Democrática, iniciativa de tal importancia que de inmediato cuenta con la aprobación de la población, sobre todo porque parte de una amplia consulta popular para conocer la situación real en que se encuentra nuestro país y la necesidad de establecer y consolidar la planeación como instrumento de gobierno; de tal manera, la población manifestó la necesidad de poner en marcha planes integrales, apoyados con la participación social, reclamando orden y transparencia en la administración de recursos y en la toma de decisiones, de acuerdo con las orientaciones y prioridades de una estrategia de desarrollo definida con el concurso de los grupos sociales organizados.

Este proceso de planeación, llegó a constituir un auténtico sistema nacional de planeación democrática donde están presentes los distintos niveles de la administración: federal, estatal y municipal, que constituyen una real coordinación en la responsabilidad de formular, instrumentar, controlar y evaluar el proceso planificador y que también implica la importante acción de descentralizar la vida política nacional, reconociendo la capacidad de respuesta de los gobiernos locales en la asignación y gasto público federal con las políticas y necesidades de las administraciones estatales y municipales, ello implica abordar con una perspectiva regional la planeación

También es necesario señalar, que el Plan Nacional de Desarrollo viene a ser el primer documento que produce el Sistema Nacional de Planeación Democrática, lo cual significa una etapa clave en el proceso al examinar la situación que guarda el país, es decir un diagnóstico de la problemática nacional, así como cuantificar los recursos disponibles para integrarlo todo en el citado plan.

**Es importante destacar que los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) que se han constituido como organismos coordinadores en la parte de la elaboración de los planes de desarrollo a sus distintos niveles: Federal, Estatal y municipal, representan la parte más dinámica entre el diagnóstico de la problemática y los lineamientos estratégicos para su solución.**

**De tal manera que, habiéndose elevado a rango constitucional la Planeación del Desarrollo Nacional por parte del Estado Mexicano, los gobiernos posrevolucionarios, sobre todo a partir del primer plan sexenal en la década de los treinta, se ha venido dando una importante práctica planificadora, que históricamente la podemos resumir así:**

**En México, los antecedentes de la planeación económica los encontramos a mediados de 1930, cuando se expide la ley para elaborar el Plan Nacional de México. Sin embargo, el primer esfuerzo integral de planeación se presentó en 1934 cuando se elabora el primer Plan Sexenal 1934-1940, con el cual se pretendía consolidar los avances revolucionarios mediante la implementación de acciones como: reparto agrario y creación de infraestructura necesaria para el desarrollo del país. El segundo Plan Sexenal 1941-1946 pretendió ser la continuación del primero pero faltó una metodología adecuada capaz de llevar a cabo el plan en el marco de una economía capitalista. En los periodos siguientes, caracterizados por un pragmatismo exitoso, la euforia derivada del empleo del gasto público para múltiples fines impidió que pudiera adoptarse el orden y la disciplina requeridos para la planeación 22/. Ante esta situación se creó la Comisión Nacional de Inversiones, a la que se encomendó la tarea de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de aproximadamente 75 organizaciones autónomas y empresas estatales.**

**Entre 1953 y 1970 se instrumentan algunas acciones a fin de dar un mayor impulso a la planeación; así, se creó la Secretaría de la Presidencia en 1958, se elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social de México que se aplicaría durante el periodo 1966-1970.**

En la siguiente administración no se intentó llevar a cabo una planeación económica propiamente dicha. Sin embargo se crearon algunos organismos encargados de coordinar las actividades del sector público.

Asimismo en 1973 surge el Programa de Inversiones Publicas para el Desarrollo Rural (PIDER), orientado a canalizar mayores recursos a las zonas y comunidades más atrasadas del país con un enfoque multisectorial y participativo.

Los objetivos planteados para este programa fueron: dotar a los pueblos rurales de las obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social; generar empleos permanentes para arraigar a la población en su lugar de origen; elevar la producción y productividad por hombre ocupado; facilitar a los habitantes el acceso a la educación, la salud y bienestar en general y contribuir a una mejor distribución social.

La operación del PIDER se orientó a darle una importante expansión geográfica ; así para 1976 la cobertura era de 86 micro-regiones, con lo cual se cubrió 35% del territorio nacional y se benefició a 6 mil 063 comunidades rurales. La inversión ejercida en este período ascendió a 5 mil 116 nuevos pesos, concentrándose una parte importante en los Estados de Jalisco, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Chiapas y Zacatecas. Asimismo, la inversión se distribuye en un 39% para proyectos productivos, 42% para los de apoyo a la producción y el 19% para los de beneficio social.

Durante el período 1977-1981 se realizan cambios en la operación del PIDER a fin de adecuarlo a los lineamientos de la Reforma Administrativa, al Sistema Nacional de Planeación y a la política de fortalecer el federalismo mediante la descentralización y desconcentración de funciones del ámbito federal al estatal. Con la reforma Administrativa a partir de 1977, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto como dependencia globalizadora de la Administración Pública a la que se asigna la coordinación del PIDER a nivel nacional, por su carácter multisectorial e interinstitucional.

A partir de 1980 se plantea la necesidad de redefinir el PIDER como un Programa Integral para el Desarrollo Rural y se define como objetivo general, el de promover un proceso de desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, mediante la participación organizada de sus habitantes para generar y retener excedentes económicos, canalizados hacia inversiones productivas y garantizarles el acceso a niveles mínimos de bienestar.

La cobertura total del PIDER a fines de 1981 comprendía 133 microregiones con 1 117 municipios, una superficie de un millón 68 mil kilómetros cuadrados, 9 414 localidades del rango de 300 a 5 000 habitantes, donde vivían 7.6 millones de personas.

El total de la inversión pública federal realizada en el periodo alcanzó un monto de \$ 29 366.0 millones en 1977 a \$ 10 597.0 en 1981. Estos recursos se canalizaron prioritariamente a proyectos directamente productivos y en menor medida se impulsó la pesca, la industria rural y el turismo ejidal.

En 1977 se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y grupos Marginados (COPLAMAR), que tenía por objetivo eliminar las desigualdades sociales y regionales en nuestro país. A través de este programa se pusieron en marcha diversos programas sectoriales que a continuación se mencionan:

- Programa IMSS-COPLAMAR de solidaridad Social por Cooperación Comunitaria. A través de este programa se otorgaron 6 millones 573 mil consultas, beneficiando al 25% de los habitantes del país y al 63% de la población rural. Asimismo, se construyeron 2 104 clínicas rurales en las zonas marginadas, incrementando cerca de 4 veces los servicios institucionales en el medio rural.

- CONASUPO-COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas. Mediante este programa CONASUPO impulsó la apertura de tiendas rurales, abriendo \$ 5 116.0 millones que significaron un 19.4% de total para ese año. Para 1982 existían 4 mil nuevas tiendas y 76 almacenes.

- Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales en Zonas Marginadas. Durante el periodo 1980-1982 se organizaron 2 034 cooperativas, se crearon aproximadamente 100 mil empleos en materia de recuperación de suelos se establecieron plantaciones en una superficie de 174 mil hectáreas. Asimismo, se crearon 1 089 cooperativas, para este programa se asignaron \$ 11 200 millones.

- Programa de Mejoramiento de la Casa Rural en Zonas Marginadas. Entre 1980-1982 se realizaron 92 mil 703 obras de mejoramiento de la casa rural beneficiando a 538 mil habitantes; destinándose una inversión de \$ 2 879.0 millones.

- Programa para Niños de Zonas Marginadas. Con el trienio 1980-1982 se destinaron \$ 830.1 millones a la construcción de 41 casas-escuelas; 1 100 aulas y remodelación de 12 centros de integración social.

- Programa de Agua Potable y Caminos para Zonas Marginadas. Durante el periodo 1980-1982 se destinó un monto de \$ 17 27.0 millones al programa de Agua Potable, con lo cual se construyeron 3 mil 201 sistemas y se ampliaron 799 más; beneficiando a una población de 4.6 millones de habitantes en 4 mil localidades.

Respecto a caminos rurales, se destinaron para este programa \$ 19 078 millones para la construcción y reconstrucción de un total de 29 603 kms. de caminos rurales.

- Programa de Desarrollo Agroindustrial para Zonas Marginadas. Para éste se autorizaron \$ 371.4 millones durante el periodo 1980-1982, destinándose al establecimiento de 24 módulos forrajeros, adquisición de 823 desgranadoras de maíz y 65 morteadoras de ese mismo producto; beneficiando a 1 900 familias campesinas.

- Programa de Electrificación de Zonas Marginadas del Medio Rural. En el periodo 1981-1982 se destinó una inversión de \$ 1 526.8 millones para electrificar 482 poblados; 220 almacenes regionales y 647 pozos para agua potable; con lo cual se benefició a 151 mil habitantes.

Otro programa que tuvo especial relevancia fue el Convenio Unico de Coordinación, creado en 1976, el cual tenía como propósitos fundamentales lograr una mayor coordinación entre los Gobiernos federal, estatal y municipal y transferir recursos federales a las administraciones de los Estados para impulsar el desarrollo de cada entidad federativa. El CUC tenía tres tipos de programas: Estatales de inversión, sectoriales concertados y de desarrollo estatal; mediante los cuales se impulsaba la ejecución de proyectos, obras de infraestructura básica y de desarrollo social.

Entre sus principales resultados sobresale el hecho de que la Federación transfirió entre 1977 y 1982 recursos a los Estados por 62 700 millones de pesos, para obras de infraestructura económica y social 23/.

En 1980 se incorpora a la estructura del Convenio Unico de Coordinación el PIDER, el COPLAMAR y algunas acciones de apoyo a estrategias nacionales de carácter multisectorial, como el Sistema Alimentario Mexicano y otros. Todos estos programas quedan integrados en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en el que se plantea un crecimiento con mayor autonomía de las regiones, una equilibrada localización de la actividad económica, y la aplicación de los recursos federales en forma coordinada con los gobiernos estatales.

Cabe señalar que otro de los programas instrumentados durante el sexenio 1976-1982 es el Plan Nacional de Desarrollo Industrial que se da a conocer en 1979 y cuyos objetivos eran: fomentar la producción de bienes de consumo básico; desarrollar industrias de alta productividad que pudieran competir en mercados internacionales; aprovechar los recursos naturales del país e integrar la estructura industrial mediante el desarrollo de ramas productoras de bienes de capital. Para alcanzar y orientar la

actividad hacia los objetivos antes expuestos se llevaron a cabo las siguientes acciones: orientación del destino geográfico de la inversión pública; aprovechamiento del potencial de las empresas públicas estatales que operan en áreas estratégicas de la estructura económica, mediante dos instrumentos a) El poder de compra y b) La política de precios de las empresas de energéticos para conceder estímulos fiscales para el fomento de las actividades industriales; se fortaleció la acción de las instituciones financieras estatales para apoyar la industria; así también se apoyó a la empresa en la selección de los métodos de producción más adecuados.

#### **1.1.4. El Programa Nacional de Solidaridad y El Plan Nacional de Desarrollo.**

En la sociedad actual el proceso de planificación constituye la expresión colectiva más relevante de los hombres para inducir el rumbo social, la planificación es sumamente importante hoy en día, no sólo por la necesidad de satisfacer eficazmente las demandas de la población, sino además, para racionalizar las condiciones de competencia en el mercado mundial.

El proceso de planeación del desarrollo en manos del Estado, se entiende en opinión gubernamental como un instrumento de transformación para alcanzar los objetivos sociales, políticos y económicos que se traduzcan en mejores niveles de bienestar, priorizando definiciones y estrategias consensadas por el conjunto de la sociedad en el marco de la participación democrática.

El marco jurídico que lo reglamenta y le da carácter de obligatoriedad está contenido en los artículos 26, 27 y 28 constitucionales, que es propiamente la Ley de Planeación, que dispone como compromiso del Gobierno Mexicano realizar un Plan Nacional de Desarrollo, en el cual están planteados los lineamientos que conducirán al logro de los grandes objetivos nacionales del proyecto de política económica que se impulsa en el ámbito de un periodo sexenal de la administración pública federal.



**El gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, publicó el 1o. de junio de 1989 el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 24/ que regirá los rumbos de la política económica de la nación, elaborado para dar respuesta a los grandes retos del país; dentro de los objetivos relevantes del Plan destaca el referido a la necesidad imperiosa del crecimiento económico, condición indispensable para lograr el mejoramiento del nivel de vida de la población. La meta de lograr recuperar un crecimiento del 6% es un propósito que busca dinamizar la vida económica del país y emprender el crecimiento con una perspectiva de largo plazo. Crecimiento que, obviamente debe restaurar el nivel de vida de la población, que se cuenta con los instrumentos reales para lograr tales objetivos y metas formales del Plan Nacional de Desarrollo que resuelvan las contradicciones esenciales del país.**

**De tal manera que en el Plan Nacional de Desarrollo destaca el hecho de que la política social implementada a través del Programa Nacional de Solidaridad no es el factor determinante, ni el punto de partida del desarrollo, ya que está supeditado éste al logro del crecimiento económico.**

**El esquema estructural del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se conforma sobre la base de siete apartados 25/.**

- 1.- Balance general: los retos y las oportunidades.**
- 2.- Objetivos y estrategias.**
- 3.- Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses en México y en el exterior.**
- 4.- Acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática.**
- 5.- Acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios.**

**-Estabilización continua de la economía.**

**-Ampliación de la disponibilidad de recursos.**

**-Modernización económica.**

**6.- Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida.**

**-Creación de empleos productivos.**

**-Atención a las demandas prioritarias.**

**-Protección del medio ambiente.**

**-Erradicación de la pobreza extrema.**

**7.- Sistema nacional de planeación democrática.**

De estos apartados, si bien todos son importantes y constituyen un todo indisoluble, los rubros claves del Plan Nacional de Desarrollo que representan propiamente la dimensión política, económica y social y que entrelazados constituyen la estrategia, son los que se refieren a :

**A. Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.**

**B. Ampliación de nuestra vida democrática.**

**C. Recuperación con estabilidad de precios.**

#### **D. Mejoramiento productivo del nivel de vida.**

**El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se inicia con un balance general de la situación económica, social y política prevaeciente en el país en el periodo sexenal recién concluido, pero tomando como base una perspectiva histórica más amplia, parte de señalar los avances en la vida política destacando el sufragio y las elecciones directas, la no reelección del Ejecutivo Federal y de los Gobernadores, el reconocimiento del voto de la mujer y de los jóvenes mayores de 18 años.**

**En el contexto internacional, se destacan los grandes cambios de modernización constantes y profundos a los cuales se debe adaptar nuestro país, reforzando los principios rectores de la política exterior.**

**En la evolución de la situación económica y social, se señala que las transformaciones económicas han dado como resultado una estructura económica y social desigual y predominantemente urbana, con un crecimiento de la infraestructura y una mayor capacidad productiva que dinamizó un intenso proceso de industrialización, fenómeno que impulsó la aglomeración de la población en unas cuantas ciudades, creando serios desequilibrios entre ciudades y regiones, así como por estratos de ingresos de la población.**

**Las dificultades económicas han obstaculizado la atención de las necesidades sociales más apremiantes, propiciando un cada vez mayor deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población. Población con tasas de crecimiento demográfico por encima del crecimiento de la economía nacional, situación que evidencia la necesidad de modificar esa estrategia basada en compensar el debilitamiento de la producción con medidas para aumentar la demanda, que comprende la adquisición por parte del Estado de empresas privadas con problemas financieros, así como la creación de otras nuevas, junto con el incremento de subsidios con la idea de detener el deterioro de su nivel de producción, con tal de evitar la caída de la planta productiva y su impacto que sobre el bienestar nacional y el debilitamiento de la economía iban a suscitar. Situación que condujo a severos ajustes económicos y las consecuentes**

devaluaciones de nuestra moneda, esfuerzos que finalmente resultaron insuficientes al no contarse con los recursos derivados de las ventas del petróleo y la sangría económica por el peso de la deuda externa. Ante tal situación que podría llevar hasta la inestabilidad social, se hacía imperioso un cambio estructural con una estrategia que enfrentara la peor crisis de los últimos tiempos.

En el análisis hay un aspecto que se subraya con mucha relevancia, al grado tal de considerarlo como determinante de propiciar la problemática actual y es el acelerado crecimiento de la población y que aunado a las condiciones de los problemas estructurales acumulados por décadas, escasez de recursos económicos por una deuda externa agobiante. Situación que redundó en la insuficiente creación de empleos, y que para evitar que en 1989-1994 aumente el número de desempleados se deberá crear alrededor de un millón de empleos por año, esto implica que la tasa de crecimiento anual de la economía del país sea del 6%.

Con la idea de cubrir los objetivos nacionales en el plano económico y social, se plantea la estrategia de corregir los problemas centrales, entre los que destaca la enorme concentración del ingreso, es decir, el problema de la desigualdad en la distribución del ingreso.

De los primeros logros en la presente administración que menciona el documento señala la reducción de la inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la racionalización de la política de comercio exterior del país, el fortalecimiento de las exportaciones no petroleras y la capitalización de las empresas. Situación que permitirá apoyar la nueva estrategia económica y social.

Del balance inicial realizado en el Plan se evidencia una evaluación absolutamente insuficiente como análisis de la situación actual económica, política y social del país, puesto que las políticas económicas implementadas no lograron uno de sus objetivos esenciales: vencer la crisis de los últimos años ochenta y recuperar el crecimiento, beneficiando exclusivamente al capital local y extranjero, cargando todo el

**peso de los sacrificios sobre los trabajadores al deteriorarse el salario y crecer el desempleo, llevando a su empobrecimiento extremo.**

**La estrategia económica y social incluía dos líneas: la reordenación económica y el cambio estructural. Ninguno de los objetivos de la primera se cumplió al no abatirse la inflación ni la estabilidad cambiaria, ya que la inflación alcanzó niveles inusitados del 158.2% en 1987, deteriorando los ingresos de los trabajadores, las devaluaciones fueron continuas y beneficiando al capital especulativo, descuidando la planta productiva que trajo como consecuencia el impacto en el desempleo y subempleo hasta abarcar el 65% de la población económicamente activa, generando actividades improductivas e inhumanas, como el ambulante y la prostitución.**

**Las políticas de austeridad, la asignación mayor del gasto público al pago de la deuda y la reducción del gasto social, contribuyeron a hacer caer el salario y en consecuencia la reducción de su consumo básico y al aumento de la desnutrición, en síntesis: la concentración monopólica de la riqueza social, llevaron a la baja la participación del salario en el PIB, de 47% en 1976, a 23% en 1987 26/.**

**El Plan 1989-1994 traza las principales acciones a un nivel de generalidad que no permite identificar las contradicciones objetivas del desarrollo de la sociedad mexicana; este Plan está sustentado sobre tres bases: renegociación de la deuda externa, flujo masivo de capitales extranjeros e incremento importante de la inversión de los empresarios locales, incluyendo el regreso de los capitales sacados del país. En torno a la renegociación, los resultados han sido insuficientes para recuperar los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas del Plan cuyos términos limitan la soberanía nacional y la supeditan a las necesidades del capitalismo de las potencias hegemónicas entre las que sin duda destacan Estados Unidos y Japón; las tasas de interés no pueden bajar mucho si se quiere que regresen los capitales fugados y el que ya ha retornado es improductivo, puesto que se encuentra en la especulación financiera en la bolsa de valores.**

Por otra parte, la inversión extranjera controla cerca de la mitad de las mayores empresas, que se traduce en concentración del poder sobre la economía nacional, fortalecido aún más por la compra de las paraestatales; de tal manera que un Plan no se puede sustentar en la espera e incertidumbre de incremento de inversiones de capital externo, que no obedece a prioridades nacionales y si a intereses transnacionales fuera del control del Gobierno Mexicano y que sólo para lograr atraer capitales para el establecimiento de maquiladoras ha sido necesario ofrecer condiciones de privilegio en crédito, estímulos fiscales, infraestructura y servicios a bajo precio y condiciones laborales de excepción con un alto costo social para el país. Pero las maquiladoras sacan y no reinvierten sus ganancias y sólo dejan el pago de los raquiticos salarios de los explotados trabajadores.

Sólo la reactivación del mercado interno a través de la recuperación rápida de los ingresos de la población mayoritaria podría incentivar una fase de acumulación y reinversión de capital; hasta ahora, únicamente los altos índices de explotación, por la caída de los salarios reales ha sido una óptima situación de acumulación, pero a costa de la ya clásica contracción del mercado interno que ha tipificado a las crisis cíclicas de la historia del capitalismo haciéndolo estructural.

Además de lo ya señalado, con la tendencia de las inversiones que han fluido a ámbitos improductivos y especulativos, para modificar esta tendencia habría que ofrecerles condiciones de mayor atractivo y rentabilidad superior que puede darse al permitirse la participación privada en obras y servicios públicos, situación que implicaría un alza de los precios de mercado al desaparecer los subsidios públicos y por lo tanto disminuyendo el acceso de los sectores populares contribuyendo a la agudización de la pobreza extrema y de las desigualdades regionales.

Del balance realizado se concluye en la necesidad imperiosa de avanzar al mismo tiempo en la democratización, en la economía y en el mejoramiento social para alcanzar el auténtico desarrollo social que reclama el país y que se podrá llevar a cabo a través de tres acuerdos nacionales: para la ampliación

de la vida democrática, para la recuperación económica con estabilidad de precios, y para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

En los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo resalta como punto de partida para poder realizar los grandes propósitos nacionales, en primera instancia, llevar a cabo la modernización del Estado Mexicano y sus relaciones con otras naciones, con los sectores y grupos sociales y con los ciudadanos.

Se destaca la necesidad de reformar al Estado con base en el nuevo papel desempeñado de no cubrir todos los espacios sociales, y a partir del nivel de madurez alcanzado por la sociedad mexicana, enfatizando los nuevos tiempos en que se demanda eficacia que no requiere de su tamaño, por lo tanto se plantea su redimensionamiento que permita crear las condiciones de un desarrollo basado en la creación permanente de empleo y mejoramiento de la calidad de vida, conduciendo el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores para impulsar el crecimiento económico a partir de la promoción y la coordinación libre de las distintas iniciativas individuales y de las clases sociales. Ni el liberalismo a ultranza, ni intervencionismo extremo, sino apegado a la medida, la modernización del papel del Estado se erige como promotor del desarrollo nacional y también como orientador de la actividad económica.

Modernización del Estado que no elude sus compromisos sociales sino que los replantea para un cumplimiento más expedito, modifica sus instituciones políticas y sus actividades económicas para mostrar una variedad de posibilidades a las oportunidades de los grupos sociales haciendo a un lado el paternalismo. Modernización que se pretende logrará los grandes objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo:

a).-La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.

**b).-La ampliación de la vida democrática.**

**c).-La recuperación económica con estabilidad de precios.**

**d).-El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.**

**La estrategia para alcanzar los objetivos que persigue el moderno Estado Mexicano es la modernización nacional.**

**Modernización que incluye la estructura básica de la sociedad y de las prácticas que la caracterizan ante un mundo de grandes transformaciones en un proceso de globalización que da lugar a nuevas relaciones locales e internacionales, al crearse nuevos polos financieros, nuevos centros generadores de tecnología y nuevos espacios de integración regional.**

**En este marco de nuevas relaciones internacionales basadas en el respeto y la autodeterminación se hace énfasis en la importancia de mantener el nacionalismo, pero aprovechando las oportunidades de la apertura comercial que se traduzca en un crecimiento de la economía que eleve el nivel de vida de los mexicanos, en particular los más necesitados. Así, la estrategia persigue crecimiento económico con estabilidad de precios a partir del aumento de la inversión privada, la expansión de las exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura y el fortalecimiento gradual del mercado interno se encamina a incrementar la capacidad para crear empleos bien remunerados y lograr incrementar los salarios reales.**

**La iniciativa de la modernización se dará en todos los frentes de la economía nacional: ampliando y mejorando la infraestructura, aprovechando las mejores opciones de financiamiento, producción, comercio y tecnología con que cuenta el país; eliminando trabas y regulaciones que impiden la plena capacidad de los sectores productivos; impulsando con eficacia la apertura comercial; aceptando que el**



desarrollo hoy en día, en el mundo, no puede ser responsabilidad sólo de las acciones del aparato de Estado, sino que además, se requiere la participación de los grupos privados. Este crecimiento requiere fijar nuevas bases de relación entre el Estado y la sociedad.

Con la modernización se indica el establecimiento de nuevas relaciones en el campo del federalismo que permite concretar una auténtica descentralización en la toma de decisiones en asignación y manejo de recursos con base en las necesidades regionales, la autonomía de las entidades federativas para impulsar sus potencialidades. En resumen, la modernización pretende como fin el crecimiento económico y de todas las reformas emprendidas elevar el bienestar productivo de las mayorías de la población al responder a las demandas de empleo, ingreso, alimentación, salud, educación, vivienda y en lo fundamental dando prioridad a la atención de la pobreza extrema.

De los cuatro objetivos nacionales establecidos en el Plan, sin restar importancia alguna, ni pretender jerarquizarlos puesto que constituyen parte del todo de las grandes prioridades es pertinente señalar que son dos los objetivos que se vinculan con los intereses del presente trabajo: la recuperación económica con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Para lograr el objetivo de la recuperación económica con estabilidad de precios se han establecido las siguientes estrategias:

- Estabilización continua de la economía.
- Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva.
- Modernización económica.

En los objetivos fundamentales del desarrollo económico se señala que el propósito final es el mejoramiento del país y como tal implica el elevar las condiciones de vida en todos los aspectos: trabajo, educación, vivienda y salud. Para la satisfacción de estos propósitos se requiere la ampliación de recursos destinados a su consecución y para eso se necesita fortalecer la actividad económica para lograr un crecimiento sostenido. La estrategia económica está totalmente ligada con la estrategia social, a partir del establecimiento y la obtención de los medios para lograr dar viabilidad a la satisfacción de las demandas sociales de la población.

Las metas en materia de actividad económica y de precios de la estrategia global son:

- Alcanzar de manera gradual hacia el final del período de este Plan un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al 6% anual, como condición para proveer empleos seguros y bien remunerados para abatir el desempleo y subempleo.
- Reducir la inflación a niveles internacionales, que en la actualidad es cercana al 5% anual.

En cuanto al acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida, la estrategia del Plan indica que la dimensión social constituye básicamente la razón de ser de la estrategia económica, crecimiento económico que no tendría sentido para el desarrollo social, si no se reflejara en el bienestar general amplio y estable al crear las condiciones propicias para a través del aumento de la productividad se pueda impulsar los logros en el mejoramiento de la población y de sus propias condiciones de vida.

Los objetivos de crecimiento económico y bienestar social son en el Plan Nacional de Desarrollo indisolubles al plantear como meta avanzar hacia la equidad a través del aumento del empleo, mejoras salariales, la erradicación de la pobreza extrema y en general, la mejor distribución del ingreso.

Se señala en el Plan una estrategia específicamente social apoyada, una vez lograda la estabilidad del crecimiento económico, en dos bases esenciales: la creación de empleos bien remunerados y el incremento de los salarios reales, bases que además requieren ser reafirmadas por el papel del Estado en la provisión de los servicios sociales básicos: vivienda, educación, seguridad social, alimentación, abasto y en general todo lo que contribuye al bienestar social y como prioridad nacional de la política económica y social destaca el combate a la pobreza extrema, su atención es la labor social más urgente e inaplazable.

Para lograr el objetivo del acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida, se establecen las siguientes estrategias:

- Creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores.
  
- Aumentar el empleo y los salarios reales, con base en el incremento de la demanda de trabajo propiciado por el crecimiento económico, el aumento de la producción y la reducción de la transferencia de recursos al exterior.
  
- Mejorar y ampliar la educación, fortaleciendo la capacidad y la productividad para promover el aumento de las remuneraciones reales.
  
- Consolidar una política tributaria, propiciando una mejor distribución del ingreso, que alivie la carga relativa sobre los ingresos del trabajo y contribuya de manera importante al financiamiento de las actividades del Estado.
  
- Atención de las demandas prioritarias del bienestar social:
  
- Procuración e impartición de justicia.

- Educación.

- Salud, asistencia y seguridad social.

- Alimentación y abasto.

- Población, desarrollo regional y urbano. Se considera en el Plan que la población es el recurso básico para el desarrollo y su beneficiario y aún con los avances en las políticas demográficas de control del crecimiento de la población, y de ahí la importancia de contar con los elementos para dotar de empleos productivos y los servicios que requiere, pero buscando arraigar a estos habitantes en sus lugares de origen, evitando la migración y buscando el equilibrio en la distribución territorial de la población con respecto a la disponibilidad de los recursos naturales.

Estos lineamientos se ubican en una estrategia de descentralización de decisiones y de desconcentración de la actividad económica y de desarrollo urbano y municipal, que con el apoyo de todos los sectores sociales en cada una de las regiones se busca hacer coincidir los propósitos de las entidades federativas con los de la federación y sobre todo fortaleciendo al municipio como el elemento clave del desarrollo, donde se decida la orientación del gasto público y donde se concrete la concertación social para lograr los grandes objetivos: la transformación del patrón de los asentamientos humanos acorde con las políticas de descentralización y de desarrollo económico; el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo a los grupos sociales más necesitados.

Las acciones que se llevan a cabo en la descentralización tienden a reasignar responsabilidades, funciones y recursos entre la federación, estados y municipios; donde ya se cuenta con sistemas de planeación en las entidades federativas y la incorporación del municipio a estas tareas con los instrumentos básicos de la planeación regional: los comités de planeación para el desarrollo municipal,

estatal y regional y el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) y en coordinación los tres niveles de gobierno activar los comités de planeación para el desarrollo regional.

El CUD, es el soporte de la planeación regional y de la descentralización de decisiones, adecuándose a las necesidades particulares de cada entidad federativa, elaborando documentos para cada una de ellas para atender las estrategias de financiamiento y las prioridades acordadas en los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

- .Vivienda y suministro de servicios urbanos.
- .Cultura y arte.
- .Deporte y juventud.
- .Mejoramiento de las condiciones de vida en la ciudad de México
- Protección al medio ambiente.
- .Ordenamiento ecológico.
- .Recursos naturales.
- .Impacto ambiental.
- .Riesgo ambiental.
- .Agua.

.Aire.

.Desechos y residuos sólidos.

.Marco legal.

.Educación y comunicación.

.Aprovechamiento de la ciencia y la tecnología.

.Participación social.

.Cooperación internacional.

- Erradicación de la pobreza extrema.

A través de la racionalidad en la asignación de subsidios y en el gasto social se buscará una mayor incidencia de la política económica en el bienestar social de la población más necesitada tanto del campo como de la ciudad. La mayor proporción de la población en pobreza extrema se encuentra entre los campesinos y en particular entre los grupos étnicos. En este sector de la población se debe poner énfasis en su eficiencia productiva y en diversificar sus actividades económicas; asimismo, fortalecer su organización para la producción, con pleno respeto a su cultura, valores, tradiciones y formas de organización. Hacia las colonias populares urbanas se buscará proveer de los servicios básicos de educación, alimentación, salud, apoyo y mejoramiento de vivienda, regularización de la tenencia de la tierra, capacitación para el trabajo productivo e impulsar los proyectos productivos de los propios colonos.

Los principales instrumentos para abatir la pobreza extrema en los que se apoyará a los recursos del Gobierno Federal, serán el esfuerzo de los propios grupos marginados y la movilización social, en el manejo de recursos se establece una estricta selectividad y vigilancia para que las asignaciones realmente fluyan a los beneficiarios a través de Solidaridad.

El Programa Nacional de Solidaridad es el instrumento creado por el Gobierno Federal para el combate a la pobreza extrema de la población mediante la participación de esfuerzos de los tres niveles de Gobierno junto con los grupos sociales. Se constituye en acciones inmediatas que paulatinamente incidan en la capacidad productiva para lograr su incorporación a los beneficios del bienestar.

La población a la que está orientado el Programa Nacional de Solidaridad está constituido por los grupos indígenas, los campesinos de escasos recursos y por los grupos populares urbanos marginados, 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. 27/

#### **Líneas de Política.**

**Criterios generales de política para la erradicación de la pobreza extrema.**

.. Asignar proporciones presupuestales crecientes a la atención del bienestar de los grupos de menores recursos en el campo y las ciudades, en especial en los rubros estrechamente relacionados con el gasto social para ser ejercidos en el marco del Programa Nacional de Solidaridad.

**.. Extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral. Estrategia de desarrollo que busca ampliar sus alcances a todas las grandes concentraciones étnicas del país, incluyendo las zonas urbanas.**

**.. Elevar el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones 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.**

**.. Diseñar y ejecutar las acciones particulares que se decidan con la participación, colaboración y corresponsabilidad de los grupos involucrados, en forma concertada y respondiendo a sus demandas, con pleno respeto de sus singularidades y valores, especialmente en el caso de los indígenas.**

**.. Comprometer la participación de los demás niveles de gobierno en la erradicación de la pobreza extrema, mediante la contribución de contrapartidas estatales y municipales a las aportaciones del gobierno federal, y la participación de municipios en el diseño y ejecución de las acciones.**

**.. Movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema, con la colaboración directa de asociaciones profesionales, organizaciones sociales, institutos académicos, jóvenes profesionistas, agrupaciones sindicales y empresariales, con el propósito de que todos participen en la medida de sus posibilidades y campos de acción propios, sumando esfuerzos, aprovechando experiencias, información, opiniones y trabajo directo.**

**.. Impulsar la participación activa de las mujeres en todas las acciones que se emprendan contra la pobreza extrema y, en general, para mejorar las condiciones de vida la población; se promoverá el reconocimiento al trabajo que ya desempeñan y se fortalecerá su capacidad para integrarse a las actividades productivas, en beneficio propio, de sus familias y sus comunidades.**



.. Inculcar a los jóvenes la conciencia de la solidaridad social y favorecer su participación en la transformación social del país; se formularán proyectos para que con su participación, puedan ser impulsores activos del cambio.

#### **1.1.5. El Programa Nacional de Solidaridad como Estrategia de Desarrollo Social.**

De los planteamientos hechos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, destaca el carácter que se le confiere al fortalecimiento de federalismo en el cual sobresale que la clave de la estrategia de la política social se encuentra en la descentralización y, en este proceso complejo de gran trascendencia para la sociedad mexicana en el desarrollo del país, resalta la etapa que plantea una estructura de distribución de competencias entre federación, estados y municipios. Proceso en el que el municipio desempeña un papel fundamental dado que es la instancia más cercana a la población y receptor inmediato de sus demandas, vinculado de manera profunda con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Al fortalecerse el municipio como la manifestación más lograda del federalismo, destaca el contar con más recursos a partir de las reformas fiscales en el marco de la política de coordinación fiscal y las participaciones federales que posibilitaron una distribución acorde al nivel de desarrollo y al tamaño de su población como estrategia de financiamiento para la atención de las necesidades sociales 28/. Con las nuevas fórmulas de recaudación y distribución de los impuestos se han incrementado las participaciones a Estados de menor desarrollo, destacando Michoacán que entre los años de 1987 a 1992 pasó de 21% a 34% 29/.

El municipio se constituye en la parte fundamental de coordinación gubernamental y de relación con la comunidad para decidir y efectuar las obras prioritarias del programa; el municipio y los Comités de Solidaridad son las instancias básicas de programación de Solidaridad, de tal manera que, los grupos

sociales participantes se organizan en Comités de Solidaridad colaborando en la planeación y ejecución, estableciendo un seguimiento en el proceso de realización de las obras en apoyo al programa y la coordinación de recursos y acciones queda incluido en el Convenio de Desarrollo Social, una vez que los gobiernos estatales y municipales definen qué programas de bienestar social llevar a cabo; y, en Solidaridad se expresa a través de los proyectos el financiamiento en el que participan las instancias estatales y municipales y las aportaciones en materiales o con trabajo de la población; los recursos asignados por el presupuesto federal siguen siendo la base del financiamiento de Solidaridad, los costos de operación de las instancias públicas participantes se deducen de sus presupuestos ordinarios con la idea de no mermar los recursos del programa y también los gobiernos estatales y municipales aportan importantes asignaciones presupuestales.

Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, el ramo XXVI Solidaridad y Desarrollo Regional constituye una de las vertientes esenciales de la política social del Gobierno de la República y es el instrumento presupuestal para lograr el mejoramiento productivo de los que menos tienen.

Los recursos ejercidos a través del ramo XXVI. Solidaridad y Desarrollo Regional son:

1 640 mil millones de pesos en el año de 1989.

3 277.4 mil millones de pesos en el año de 1990.

5 185.8 mil millones de pesos en el año de 1991. 30/

Cabe destacar que el ejercicio de estos recursos se orientó fundamentalmente desde el inicio de la operación del Programa Nacional de Solidaridad en el año de 1989, a programas tradicionales del Ramo XXVI y a compromisos de campaña político electoral relacionados con la atención de necesidades

urgentes y de consumo, en general de bienestar social y prácticamente no se destinaron recursos a los ámbitos productivos.

Recursos que han sido ejercidos por los gobiernos locales y que se lleva cubierto 459 municipios que presentan los mayores rezagos sociales que han recibido apoyo a partir de este Programa de combate a la pobreza de más de 40 millones de mexicanos y de más de 17 millones en pobreza extrema en todo el país.

De tal manera que con el Programa Nacional de Solidaridad se busca materializar la descentralización, donde los Ayuntamientos y la población en forma coordinada ejerzan los recursos destinados al programa.

Solidaridad se constituye en un programa municipalista donde se materializan las reformas constitucionales para fortalecer el municipio libre por ser la base de la división territorial de la organización política y administrativa de la república; el municipio tiene un papel relevante en la implementación de los programas de Solidaridad: Fondos de Solidaridad para la Producción; Fondos Municipales de Solidaridad; Solidaridad para una Escuela Digna; Niños de Solidaridad; Programas para Comunidades Indígenas y Mujeres en Solidaridad; a través de la participación social de los Comités de Solidaridad para la introducción de servicios básicos, urbanización, mejoramiento de la vivienda, etc. 31/.

En este contexto, adquiere relevancia el desarrollo regional y se constituye en un componente destacado del sistema de planeación en el que la descentralización surge como una alternativa viable a las limitantes que ocasiona la centralización; la importancia de la planeación regional se debe a la vinculación con la política y los programas de desarrollo social en el ámbito regional que es el soporte de las acciones del Programa Nacional de Solidaridad.

En materia de la organización de la Administración Pública Federal, las funciones vinculadas con la planeación y el desarrollo regional también han tenido adecuaciones al fusionarse las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto, posteriormente con la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social cuyo propósito es integrar todas las acciones de la política del desarrollo social y por supuesto las de índole regional 32/. Producto de tales cambios se transformó el Convenio Unico de Desarrollo por el Convenio de Desarrollo Social, con la idea de instrumentar la política de desarrollo social en el contexto estatal y municipal con la participación social de los beneficiarios en el diseño, ejecución y seguimiento de las obras; asimismo, los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) se transforman de órganos federales en locales, bajo la responsabilidad política y jurídica de los gobiernos de los Estados que constituyen la vertiente local del Sistema Nacional de Planeación, de esa forma se mantiene la vinculación entre los programas del Plan Nacional de Desarrollo y los derivados de la planeación estatal.

De tal manera que, el Convenio de Desarrollo Social vincula directamente los gobiernos locales con las tareas del Programa Nacional de Solidaridad, estableciendo compromisos entre gobierno y sociedad, contribuyendo a fortalecer la planeación del desarrollo regional que es la base de las acciones de Solidaridad.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 parte de la idea que las políticas de desarrollo regional son estrategias que inciden directamente en el bienestar de la población, al mismo tiempo que posibilitan la desconcentración económica y una mejor coordinación entre federación, estado y municipio.

La política de desarrollo social que pretende lograr el bienestar de la mayoría de la población a través del combate a la pobreza extrema con el Programa Nacional de Solidaridad, es financiada con recursos derivados de la renegociación de la deuda externa y la venta de empresas paraestatales no prioritarias, medidas que esclarecen el nuevo papel modernizador del Estado en el desarrollo contra la pobreza.

En esta perspectiva, la reforma del Estado parte de la idea de superar el paternalismo que había caracterizado la actuación del Estado posrevolucionario, propietario y asistencial, al crear sobre nuevos principios acorde a los tiempos de globalización económica un Estado Solidario como promotor de la concertación y condiciones para que los grupos sociales canalicen iniciativas, donde se establezcan compromisos entre Gobierno y Sociedad, delimitando claramente ámbitos de competencia en contribuciones, aportación de recursos y mano de obra de la población necesitada.

En tal contexto surge el Programa Nacional de Solidaridad, que es el eje de la política social del gobierno de la república que busca erradicar la pobreza extrema de los campesinos, los indígenas y los habitantes de las colonias populares urbanas y su estrategia se sustenta en la movilización y participación de las propias comunidades y de los grupos sociales para elevar sus condiciones de vida; estrategia que, como ya se señaló antes, se basa en la tradición solidaria del pueblo mexicano para aliviar sus penurias, que va desde la comunidad, los ejidos, las colonias, los vecindarios o los barrios; aportando lo que se puede para el bien colectivo; su dinámica no es otra que la de promover, apoyar y articular la solidaridad de las comunidades. También, se recoge lo valioso de la experiencia pasada de otros programas sociales, es el caso del PIDER Y COPLAMAR 33/. En el ámbito externo y, concretamente en América Latina, también se han venido instrumentando programas nacionales de combate a la pobreza extrema: "Fondo de Solidaridad e Inversión Social", en Chile; "Programa Nacional de Economía Solidaria", en Ecuador; "Fondo de Inversión Social de Emergencia", en Uruguay; entre otros 34/, de los cuáles también se han dado importantes experiencias.

El Programa Nacional de Solidaridad está animado por la convicción de que la pobreza debe enfrentarse por la vía productiva, incorporando la capacidad para el trabajo de los grupos sociales, y no sólo por la asistencia social.

En esta perspectiva, la reforma del Estado parte de la idea de superar el paternalismo que había caracterizado la actuación del Estado posrevolucionario, propietario y asistencial, al crear sobre nuevos principios acorde a los tiempos de globalización económica un Estado Solidario como promotor de la concertación y condiciones para que los grupos sociales canalicen iniciativas, donde se establezcan compromisos entre Gobierno y Sociedad, delimitando claramente ámbitos de competencia en contribuciones, aportación de recursos y mano de obra de la población necesitada.

En tal contexto surge el Programa Nacional de Solidaridad, que es el eje de la política social del gobierno de la república que busca erradicar la pobreza extrema de los campesinos, los indígenas y los habitantes de las colonias populares urbanas y su estrategia se sustenta en la movilización y participación de las propias comunidades y de los grupos sociales para elevar sus condiciones de vida; estrategia que, como ya se señaló antes, se basa en la tradición solidaria del pueblo mexicano para aliviar sus penurias, que va desde la comunidad, los ejidos, las colonias, los vecindarios o los barrios; aportando lo que se puede para el bien colectivo; su dinámica no es otra que la de promover, apoyar y articular la solidaridad de las comunidades. También, se recoge lo valioso de la experiencia pasada de otros programas sociales, es el caso del PIDER Y COPLAMAR 33/. En el ámbito externo y, concretamente en América Latina, también se han venido instrumentando programas nacionales de combate a la pobreza extrema: "Fondo de Solidaridad e Inversión Social", en Chile; "Programa Nacional de Economía Solidaria", en Ecuador; "Fondo de Inversión Social de Emergencia", en Uruguay; entre otros 34/, de los cuáles también se han dado importantes experiencias.

El Programa Nacional de Solidaridad está animado por la convicción de que la pobreza debe enfrentarse por la vía productiva, incorporando la capacidad para el trabajo de los grupos sociales, y no sólo por la asistencia social.

Quiénes participan en el programa son los indígenas, los campesinos del semidesierto y de las regiones serranas, los jornaleros y emigrantes rurales, los habitantes de las colonias populares en las zonas urbanas que viven precariamente, en particular las mujeres y los jóvenes de estos grupos.

El Programa Nacional de Solidaridad se configura en tres vertientes fundamentales:

- Solidaridad para el bienestar social.

A través de ella se crea el piso social básico para el desarrollo comunitario, con acciones y obras en infraestructura de servicios como agua potable, drenaje, electrificación, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, salud y educación.

- Solidaridad para la producción.

Con el cual se promueve el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las comunidades, con apoyo financiero, técnico y tecnológico en actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y de transformación.

- Solidaridad para el desarrollo regional.

Su objetivo es integrar a las comunidades dispersas a la dinámica de crecimiento de las regiones. Se impulsan actividades productivas y comerciales, y se mejoran las vías de comunicación. Sus acciones se orientan a promover la urbanización y crecimiento ordenado de las ciudades medias, así como el fortalecimiento de la gestión municipal.

Además, como ya se indicó, de los recursos directos que la federación destina al Programa, éste se nutre de las aportaciones de las distintas dependencias del gobierno federal y de los gobiernos estatales

y municipales, sin embargo los recursos esenciales del Programa están constituidos por la aportación de las propias organizaciones y comunidades, los participantes concurren con recursos monetarios, con materiales de la región y, sobre todo con su trabajo.

El Programa actúa con base en cuatro principios fundamentales:

1) El respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades. No se imponen soluciones ni precondiciones; se atienden y procesan iniciativas y demandas sociales.

2) El impulso a la participación social. El interés de la sociedad por ser parte activa en la modernización de México es el elemento que nutre al Programa. La participación de las comunidades está presente desde la definición de los proyectos hasta su seguimiento y evaluación. Concretándose la política de descentralización, las decisiones y recursos se acercan al origen de las demandas.

3) La corresponsabilidad. Los proyectos desarrollados en Solidaridad son definidos en los Convenios de Desarrollo Social firmados entre la federación y los Estados, especificándose las aportaciones, responsabilidades y compromisos de cada uno junto con las prioridades; sumando voluntad y recursos.

4) La transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. Principios que orientan y determinan la actuación de la Administración Pública Federal y que en el Programa son la norma para dar respuesta a las demandas sociales. Transparencia y eficiencia que se traduce en descentralización en la toma de decisiones; en la simplificación administrativa para brindar respuestas ágiles, sin burocratismos. Las decisiones y acciones de Solidaridad son tomadas por las comunidades 35/.

Solidaridad ha mostrado una evolución en su forma de operar, ya que en sus inicios en 1989 no existía la conformación de los Comités de Solidaridad como requisito previo para tener acceso a los recursos del Programa y se establecían convenios con organizaciones ya constituidas y, a partir de 1990 hay un



**cambio en la manera de operar de Solidaridad: los recursos se manejan preferentemente a través de los gobiernos municipales y se solicita la conformación de un Comité de Solidaridad lo que ha dado lugar a que en el país se hallan conformados alrededor de 64 mil Comités, como expresión de la enorme base social de Solidaridad.**

#### **1.1.6. Características del Programa Nacional de Solidaridad.**

Ahora bien, a pesar de haberse creado instituciones y programas gubernamentales con un marcado carácter social, los resultados no son nada alentadores; las grandes desigualdades se han agudizado, por un lado la concentración de la riqueza en un sector cada vez más reducido, aproximadamente el 20% de la población más rica se apropia desde hace varias décadas de más de la mitad del ingreso nacional, lo que nos da una idea de las penurias y carencias de la mayoría de la población aunado el deterioro del poder adquisitivo de sus exiguos salarios; esto ha sido reconocido por organismos como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que han denominado a los ochentas "década perdida" para el desarrollo de América Latina. No obstante en el marco de la actual administración se están implementando, en el contexto de la política económica, acciones por criterios de grandes prioridades impulsadas con recursos derivados de la renegociación de la deuda externa y la venta de empresas paraestatales, como medio para captar recursos del sector público para actividades estratégicas y preferenciales para combatir la pobreza extrema.

El proyecto económico de este gobierno materializado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, otorga mayor prioridad a la justicia social para con los que menos tienen y presta atención urgente a la pobreza extrema a través de un nuevo recurso: El Programa Nacional de Solidaridad.

Uno de los aspectos más relevantes de los últimos tiempos lo constituye la sustitución del Estado del Bienestar por el modelo neoliberal, en general en la mayoría de los países de economías industrializadas,

modelo de desarrollo que para las circunstancias particulares de la reforma del Estado Mexicano, se ubica en determinadas condiciones que han matizado su carácter, es decir, si bien en lo general existen una serie de acciones que muestran determinado proyecto económico, a través de, la privatización de prácticamente toda la planta productiva paraestatal, al mismo tiempo que hay una revaloración de la competencia económica y del mercado; pero, se reivindica la importancia de la justicia social con el Programa Nacional de Solidaridad.

Con el Programa Nacional de Solidaridad se parte de un hecho fundamental, aunque no hay connotaciones explícitas en el contenido del texto "El Combate a la Pobreza" 36/, está presente el postulado de justicia social: "La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento...y si las leyes son injustas deben ser reformadas" (John Rawls) 37/. Y parece ser que, con base en estos principios ideológicos que nutren las acciones en materia de política social se transforma el carácter del Estado Mexicano superando el paternalismo que le caracterizó durante varias décadas, ahora promueve la concertación para la definición de consensos activos que reconozcan la participación conjunta, dando margen a la expresión propia e innata de nuestra población, que históricamente forma parte de su cultura en el trabajo colectivo: el tequio, la faena, la ayuda recíproca, etc.; potencialidades que se estimulan al formalizar compromisos concretos entre sociedad y gobierno.

La nueva caracterización que se hace del Estado Mexicano, al interior del gobierno es la de asignarle un perfil ideológico ligado al Liberalismo Social y retomarlo de lo que históricamente abanderó el principio de justicia social desde mediados del siglo pasado con los ideales liberales y que supuestamente marca sus distancias y diferencias con el tan cuestionado neoliberalismo.

Liberalismo social que busca conciliar las iniciativas individuales con el bien colectivo y de estos propósitos se desprende la idea de Solidaridad que constituye el eje articulador de la política social y

forma parte de la modernización nacional que da expresión a la reforma del Estado, que significa el paso de un Estado Benefactor a uno Solidario 38/.

Entendiendo por Solidaridad en su forma más simple como el sentimiento que impele a los hombres a prestarse ayuda mutua. Y, en el sentido político que le asigna la ideología gubernamental, "solidaridad es la capacidad de la población para expresarse sin retórica, es la participación organizada de las comunidades, la movilización de los hombres y mujeres, tanto como su capacidad de detección oportuna de los problemas a enfrentar. Esto es lo que más impresiona, como también es impresionante el establecimiento de formas de trabajo con responsabilidad compartida, que sin esperar concesiones paternalistas y proyectos tutelares invierte y construye para responder demandas de los propios actores y promotores del cambio. Esto es lo que hace de Solidaridad un esfuerzo de incuestionable validez y arraigo" 39/.

Además, el Programa Nacional de Solidaridad se integra al Sistema Nacional de Planeación, vinculando responsabilidades y compromisos compartidos con los gobiernos estatales, municipales y en las comunidades participantes, de tal manera que las acciones y los recursos se ejercen en el lugar por quienes realmente lo necesitan, esto con una perspectiva descentralizadora que permite que el proceso de las acciones del programa estén directamente relacionadas con la población en un ámbito de cooperación mutua.

Es de destacar que la estructura y la organización del programa, parte desde la creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, el seis de diciembre de 1988, comisión encargada de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas por la administración pública, presidida por el titular del Ejecutivo Federal y varios Secretarios del ramo social, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y Directores de algunos organismos de seguridad social; también se cuenta con un comité de evaluación que realiza estudios sobre los diversos impactos de los programas; un Coordinador General designado por el Presidente, coordinación del programa que participa en el establecimiento de los

**Convenios Unicos de Desarrollo que la federación suscribe con las entidades federativas, para formalizar acuerdos y compromisos de inversión.**

**En los Convenios hay un apartado dedicado a Solidaridad donde los Comités de Planeación del Desarrollo en los Estados se reúnen con las autoridades federales, estatales y municipales para definir, controlar y evaluar los proyectos productivos y las obras de infraestructura y bienestar social en que participan las comunidades mediante los Comités de Solidaridad.**

**La Coordinación General y la unidad responsable del programa son áreas de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la ex Secretaría de Programación y Presupuesto, hoy, Secretaría de Desarrollo Social y el apoyo institucional en los Estados lo proporcionan las Delegaciones de la misma Secretaría.**

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1/ Engels, Federico. El origen de la Familia, La Propiedad Privada y El Estado. Ed. Progreso. Moscú
- 2/ Marx, Carlos. El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte; en Marx, Engels. Obras Escogidas. Ed. progreso Moscú, 1969
- 3/ Lenin, V.I. El Estado y La Revolución; en Obras Escogidas. Ed. Progreso Moscú, 1969
- 4/ Harnecker, Martha. Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico. S. XXI 6a. Edición. México, 1971
- 5/ Althusser, Louis. Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado. (Documento fotocopiado)
- 6/ Op. cit. "El Estado y La Revolución...
- 7/ Gramsci, Antonio. Antología, Selección y Notas de Manuel Sacristán . S. XXI, México, 1970
- 8/ Op. cit. "El Dieciocho Brum...
- 9/ Poulantzas, Nicos. Fascismo y Dictadura. Ed. Siglo XXI, México.
- 10/ Picó, Josep. Teorías Sobre el Estado del Bienestar . Ed. Siglo XXI, México.
- 11/ Offe, Claus. Contradicciones en el Estado del Bienestar. Ed. Alianza, México.
- 12/ Nerfin, Marc. Hacia Otro Desarrollo: Enfoques y Estrategias. Ed.. Siglo XXI, México.
- 13/ Rodríguez, Octavio. La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL. Ed. Siglo XXI, México.
- 14/ Op. cit. "Hacia Otro Desarrollo...
- 15/ Pérez Barbosa, Rafael. La planificación Nacional en México 1928-1988; Instituto de Administración Pública de Nuevo León 2a. Edición, 1980
- 16/ Herschel, Federico. Política Económica, Ed. siglo XX 8a. Edición, 1989
- 17/ ILPES. Discusiones sobre Planificación. Ed. Siglo XXI, México.
- 18/ Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas ILPES. Ed. siglo XXI.
- 19/ Op. cit. "Discusiones sobre Planificación.
- 20/ Op. cit. "Hacia Otro Desarrollo...

- 21/ Guillén, Arturo. **Planificación Económica a la Mexicana**. Ed. N. tiempo, México, 1971.
- 22/ Flores de la Peña, Horacio. **Problemas de Planeación y Desarrollo, en Bases para la Planeación Económica y Social de México**. Ed. siglo XXI, México, 1965.
- 23/ S.P.P, México: **Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional 1983 - 1988**.
- 24/ Poder Ejecutivo Federal. **Plan Nacional de Desarrollo**. Periódico La Jornada. 1 de junio de 1989, México.
- 25/ Poder Ejecutivo Federal. **PND 1989- 1994**, S.P.P., México, 1989.
- 26/ Ortega Lomelin, Roberto. **Federalismo y Municipio**, Ed. F.C.E. México.
- 27/ Op. cit. "Plan Nacional de Des...
- 28/ Op. cit. "Federalismo y Municip...
- 29/ *Ibidem*.
- 30/ *Ibidem*.
- 31/ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad: **Solidaridad a Debate**. El Nacional, 1991.
- 32/ Op. cit. "Federalismo y Municip...
- 33/ Zedillo Ponce de León, Ernesto. "La Lucha Contra la Pobreza". Revista Examen, No. 17, 15 de octubre de 1990.
- 34/ Revista **Federalismo y Desarrollo**. BANOBRAS No. 28, julio-agosto de 1991.
- 35/ **Manual Unico de Operación**. Programa Nacional de Solidaridad. SEDESOL, 1993.
- 36/ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad: **El Combate a la Pobreza**. Ed. El Nacional, 1990.
- 37/ John Rawls: **Teoría de la justicia**. Fondo de cultura económica., México. 1979.
- 38/ Op. cit. "Solidaridad a Debate..."

## **CAPITULO II. LA POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL EN EL PERIODO 1982-1988 Y SU IMPACTO EN EL ESTADO DE MICHOACAN.**

### **2.1. Enunciado de la Problemática.**

El agravamiento de la problemática económica en los últimos años tuvo su expresión álgida con las elecciones de 1988, situación que fue antecedida por una drástica disminución en los niveles de vida de la población mayoritaria, con bajos salarios para unos y desempleo para otros ; reducción del gasto con políticas de austeridad por parte del gobierno por la carencia de recursos, producto de un alarmante endeudamiento con crecientes tasas de interés impuestas por los acreedores que debilitaron fuertemente nuestra economía y que sufrió varias devaluaciones e inflación galopante y sin control; crisis económica, la más aguda que se ha vivido en nuestro país y quizás sólo comparable a la profunda recesión de 1929.

En los 80's, llamada la "década perdida" para el desarrollo por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se profundizó la desigualdad social, se acentuó la heterogeneidad productiva y la desigual distribución del ingreso, al coexistir sectores modernos de cobertura más limitada con la expansión de actividades de baja productividad . Los desiguales crecimientos en el empleo aumentaron las disparidades intersectoriales previas del producto medio por persona ocupada; en el agro el producto siguió siendo sustancialmente más bajo que en otras actividades, con lo cual la población ocupada en el campo continuó alejada de los niveles medios nacionales, acrecentando sus penurias y miseria, propiciando la migración a los centros urbanos en busca de mejores condiciones de vida.

Es en la década de los 80's en México donde se inaugura el nuevo proyecto económico para el país con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, que para enfrentar los problemas económicos del país impulsa el modelo de política económica neoliberal de acuerdo a los postulados del Fondo Monetario Internacional, poniéndose a tono con los gobiernos conservadores de Ronald Reagan en Estados Unidos de América y Margaret Thatcher en Inglaterra.

Este gobierno no sólo enfrentaba la crisis económica y la necesidad urgente de controlar sus más graves manifestaciones, sino también fuertes problemas de consenso prácticamente de todos los grupos sociales tanto de la clase dominante como las subalternas. Y, es precisamente en 1982 que inicia la más profunda crisis en México al terminar el breve periodo de expansión de la economía que había iniciado años antes, desvaneciéndose el entusiasmo y la euforia de "acostumbramos a administrar la abundancia" que había generado el descubrimiento de enormes reservas de hidrocarburos.

Después de experimentar un crecimiento económico alto durante cuatro años seguidos, muy por encima del promedio internacional y sobre todo mayor al de la mayoría de países latinoamericanos, nuestra economía dejó de crecer. Mientras que durante 1978-1981 la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB), fue de casi 8.5 % en promedio al año, una tasa sumamente alta, en 1982 el valor real del PIB disminuyó en un 0.5%, respecto al de 1981, lo que equivale a una disminución de 3% en el producto por persona del país. 1/

No sólo no hubo crecimiento económico en 1982 en México. Además, una serie de acontecimientos económicos y políticos se combinaron de tal forma en ese año, que el país encaró una encrucijada sin paralelo en su historia que en resumen se puede describir así: la formación interna de capital prácticamente se suspendió en 1982, después de casi cuatro años consecutivos de crecimiento acelerado de la inversión pública y privada; los precios de las mercancías y de los servicios aumentaron a un ritmo sin precedente y 1982 terminó con una inflación cercana al 100%; los salarios descendieron a un nivel inferior al de 1976 y el desempleo abierto de la mano de obra pasó del 5% del total de la fuerza de trabajo en los primeros meses de ese año, a más del 10 % en los últimos meses. Así, a fines de 1982 prácticamente la mitad de la fuerza de trabajo estaba desempleada o subocupada. Lo mismo sucedía con las fábricas y sus equipos. Muchas y muy importantes empresas del sector privado enfrentaron muy serias dificultades financieras y muchas quebraron o fueron absorbidas por otras empresas casi siempre extranjeras, un buen número de las que durante el periodo de auge habían contratado créditos con la banca comercial extranjera suspendieron los pagos del servicio de su deuda externa (como fue el caso



del grupo Alfa, que era el más importante del país). Las finanzas públicas se deterioraron rápidamente: el déficit del sector público, que durante los primeros años del periodo 1978-1982 se había mantenido en torno al 7.5 % del PIB, llegó a cerca del 15% en 1981 y al 18% en 1982, y muchas de las empresas del sector público también tuvieron que enfrentarse a muy serios problemas financieros.<sup>2/</sup>

En las relaciones de México con el exterior el deterioro también fue notable y acelerado. Junto con la disminución de los precios del petróleo en 1981 siguieron otras reducciones más en 1982 y se sumaron, durante esos años, la disminución de la demanda mundial por otros productos que el país exporta así como la caída de sus precios, a causa de la depresión económica mundial, iniciando un descenso en los precios de las materias primas. Al mismo tiempo dándose un aumento considerable de las tasas de interés de los muy cuantiosos préstamos que el país tenía contratados.

En 1981 y 1982 la especulación monetaria en México adquirió características alarmantes y la fuga de capitales nacionales alcanzó montos inusitados, devaluándose nuestra moneda en varias ocasiones. Mientras tanto, el servicio de la deuda pública con el exterior se hizo cada vez más difícil. La Banca Comercial Extranjera, que había prestado al país en 1981 más de 22 mil millones de dólares, en términos netos sólo le prestó en 1982, 6 mil millones de dólares, y a partir de Julio de ese año suspendió sus créditos a México por considerarlos demasiado riesgosos. En agosto de 1982 México suspendió el servicio de su deuda externa, al agotarse sus reservas monetarias internacionales en el Banco de México, lo que precipitó una crisis bancaria y financiera con repercusiones mundiales. En ese mismo mes de agosto de 1982, para obtener divisas se acudió al gobierno de Estados Unidos, pero éste, como respuesta, impuso duras condiciones a la venta anticipada de petróleo que México tuvo que hacerle para su reserva estratégica, lo que contribuyó a la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional.

Coincidiendo con el proceso de la sucesión presidencial, durante 1981 y 1982, pero de manera creciente los rumores sustituyen a la poca información; se dan presiones del gobierno norteamericano como

resultado de la política exterior mexicana hacia los conflictos en centroamérica y los ataques al gobierno mexicano promovidos por grupos del sector privado, responsabilizándolo de la crítica situación que se vivía y en un esfuerzo por recuperar el control de la política financiera del país, el primero de septiembre de 1982 se decretó la nacionalización de la banca privada y se estableció el control de cambios, evitándose un colapso aún más grave en lo económico y social. De esa manera las relaciones entre el sector privado y el gobierno se deterioraron todavía más.

En ese contexto se inició el gobierno del presidente De la Madrid, en condiciones sumamente críticas con un panorama totalmente incierto propiciado por inflación y devaluación galopante aunado a la cruda realidad de tener que destinar vitales recursos económicos al pago de intereses de la deuda externa, además con la evidencia a corto plazo del no retomar de los capitales fugados en una magnitud significativa, y con el abandono empresarial de las actividades productivas para dedicarse mayormente a la especulación financiera.

En el primer informe de gobierno se hacía un reconocimiento tácito a la gravedad de la crisis por su carácter estructural y de duración prolongada que rebasaba el ámbito económico al darse manifestaciones de encono entre los grupos sociales; el proceso de desarrollo se había detenido y paralizado, deteriorándose las bases para lograr mejorar en el bienestar de las mayorías de la población, e incluso para mantener los niveles ya logrados.

A partir de que el gobierno se vió en la necesidad de suspender el pago de la deuda externa, inició pláticas con el Fondo Monetario Internacional tendiente a conseguir un crédito de emergencia y renegociar la deuda contraída con la banca acreedora, comenzó a aplicar una política económica y una interpretación de la crisis fundamentalmente monetarista, que rompía con el modelo de gasto público expansionista e interventor que había agravado la inflación y que fue practicado por los anteriores gobiernos. Siguiendo los lineamientos establecidos por el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) a través de las cartas de intención suscritas por la administración de Miguel de la Madrid, se aplica una

línea contraccionista y de reducción del gasto público, la elevación de los ingresos públicos mediante los mecanismos fiscales, la elevación de los precios y tarifas del sector público y el establecimiento de topes salariales. Así mismo, se elabora un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), cuyos objetivos principales son: la aminoración del proceso inflacionario, la disminución del déficit presupuestal, la corrección del desequilibrio externo y la protección de la planta productiva y el empleo. Mediante el control de tales desequilibrios se pretenden crear las condiciones para reanudar el crecimiento económico.

Meses después se presenta el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el cual se señala la posición del gobierno ante la gravedad de la crisis mexicana por problemas estructurales gestados años atrás y cuyas deficiencias principales son:

- 1.-Desequilibrios del aparato productivo y distributivo.
- 2.-Escasez de divisas.
- 3.-Desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo. 3/

La estrategia implementada para enfrentar la crisis se da en dos niveles: una de corto plazo (PIRE), busca corregir los desequilibrios más agudos y restablecer el crecimiento económico, pero se reconoce en el PND que "la solución de este desafío no se encuentra en recetas ortodoxas o simples... la situación por la que atraviesa el país, la magnitud de los desajustes de la estructura económica, que a lo largo del tiempo han provocado la recurrencia y agudización de la crisis, muestra que será insuficiente adoptar una estrategia que sólo pretenda estabilizar la economía. Por ello es necesario indicar al mismo tiempo sobre las raíces profundas de los principales desequilibrios del aparato productivo, la inadecuada asignación del ahorro interno, la escasez crónica de divisas y la persistencia de contrastes sociales." 4/

Y para atacar las causas de la crisis estructural se proponen las siguientes medidas:

- 1.-Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
- 2.-Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- 3.-Descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social.
- 4.-Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- 5.-Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.
- 6.-Fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar el sector social.

El PIRE es tanto por su contenido básico como por los requerimientos del FMI, un programa monetarista cuyo objetivo principal es la estabilización de los precios y de las variables comerciales y financieras mediante la aplicación de instrumentos monetarios y fiscales de política económica, y el control de los salarios por parte del Estado. Se dice que se trata de un programa que combina medidas restriccionistas con otras tendientes a proteger el empleo y el consumo de productos de primera necesidad. De ahí que resalte la política Keynesiana con la realización de obras públicas con alta ocupación de mano de obra en construcción, mantenimiento de carreteras, servicios urbanos y obras viales; el control de precios de productos básicos, desgravación de impuestos; en síntesis el programa es de carácter monetarista con ciertas medidas Keynesianas que buscan principalmente consenso social.

Y la estrategia de largo plazo para hacer frente a la crisis consistente en lo fundamental en impulsar las exportaciones no petroleras como medio de captación de divisas para el pago de importaciones y de la deuda externa, así mismo como buscar incrementar las inversiones de empresas trasnacionales. Estos

planteamientos incluyen con insistencia la nueva visión de que un Estado fuerte no es un Estado grande y que el Estado mexicano es muy grande y que por lo tanto en el nuevo proyecto no tiene cabida el proteccionismo que se ha tenido con los trabajadores, con lo que se critica fuertemente el populismo de los anteriores gobiernos.

En esta perspectiva, como parte del programa económico se debe considerar las medidas para recuperar el consenso de los grupos empresariales, se llevaron a cabo otras acciones entre las que destacan la reprivatización del 34% de las acciones de la banca; la privatización de 339 de las 467 empresas que eran propiedad de la banca nacionalizada S/, con todas las facilidades financieras; y la instrumentación del fideicomiso de cobertura del riesgo cambiario (FICORCA), mediante el cual las finanzas públicas absorben una parte sustancial del enorme aumento que en moneda nacional sufrieron las deudas con el exterior de las empresas privadas, producto de las devaluaciones.

Teniendo como marco los planteamientos anteriores, la estrategia gubernamental basada en el Programa Inmediato de Reordenación Económica y el Programa de Cambio Estructural, no logró evitar la profundización de la crisis económica en los años siguientes.

De 1982 a 1988 la producción nacional permaneció prácticamente estancada y hubo un descenso en el producto por habitante de alrededor de 15%. La importación de bienes y servicios se redujo en -5.7% anual en promedio, por lo que la oferta total de bienes y servicios se redujo en -0.6% anual, también en promedio.<sup>6/</sup>

La mayoría de los indicadores macroeconómicos del país registraron un estancamiento o retroceso en estos años. El consumo creció en sólo 0.1% anual en promedio, como consecuencia de una reducción del consumo privado y un muy ligero aumento del consumo público.

En términos de intercambios comerciales hubo una significativa reducción de los ingresos petroleros del país al pasar de cerca de 16 mil 500 millones de dólares en 1982 a sólo 6 mil 700 en 1988, en cambio las exportaciones industriales no petroleras se triplicaron al pasar de 4 mil 753 millones de dólares en 1981, a casi 14 mil millones de dólares en 1988. 7/

La nueva estrategia económica modificó las relaciones entre sectores de la economía interna y la mundial. A partir de 1983 la política económica se orientó a reducir la presencia del Estado en la economía, dando mayores espacios al sector privado en el proceso de desarrollo.

Esta realidad es evidente al mostrar cómo entre 1982 y 1986 la inversión pública se redujo en términos reales en una proporción mayor (-42%) que la privada (-15%), y que entre ese año y 1988, la inversión pública continuó disminuyendo en 12% adicional, en tanto que la segunda registró una incipiente recuperación de más de 3.3%. Sin embargo, el problema fundamental de nuestra economía durante este periodo la constituyó la transferencia de recursos al exterior a raíz del enorme endeudamiento derivado de la elevación de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, que provocaron una canalización de recursos superior a los 70 mil millones de dólares entre 1982 y 1988 8/, lo que se traduce en una salida de alrededor de 10 mil millones de dólares anuales, equivalente a 6% del PIB, situación que limitó las inversiones productivas y para el beneficio social.

También la política devaluatoria jugó un papel muy importante en todo el sexenio, a costa de impulsar la inflación que alcanzó una tasa promedio anual de 84% entre 1982 y 1988. Como resultado de la crisis y de los programas de ajuste se modificó la distribución del ingreso, reduciendo la participación de los salarios en el ingreso nacional.

La política económica en el gobierno de Miguel de la Madrid enfrentó serias deficiencias y limitaciones y que han sido probadas casi rotundamente ya al final del sexenio y en el marco de las acciones electorales de la sucesión presidencial al imponer un nuevo plan económico de emergencia: el Pacto de Solidaridad

Económica (PASE), mecanismo heterodoxo de contención de precios y salarios, pero principalmente de contención de la acción financiera del sector público y que ha significado una de las regresiones más agudas en términos de algunos de sus objetivos centrales: mejorar las condiciones de vida de la población.

Así, a través de la política económica seguida por este régimen delamadridista, se abordó una nueva situación, radicalmente distinta a la de otros gobiernos que le precedieron, tendiente no sólo a desterrar el populismo y el proteccionismo que les había caracterizado, sino sobre todo por la emergencia de la superación de la crisis económica, y a establecer una nueva lógica en la conducción de la planeación oficial basada en el crudo realismo económico y que, en el reconocimiento de la inocultable depresión de la economía nacional se aplicó una política recesiva y de contracción radical del gasto y de la inversión pública.

La nueva tendencia que se establece por parte del Estado para el financiamiento del desarrollo, a través de los Planes Nacionales, se ubican en la creciente importancia que irá adquiriendo la intermediación financiera privada tanto externa como interna, en virtud de la caída de los rubros principales de financiamiento del Estado y que bajo esta perspectiva el endeudamiento interno que se va adquiriendo posibilita la entrada primordial de las casas de bolsa, que como se ha observado tienden a especular cuando pueden sin fortalecer las actividades y la inversión productiva.

Este fenómeno de retracción interna y externa no sólo productiva sino fundamentalmente financiera, que ha llevado a incrementar el poder de la intermediación privada tanto interna o externa frente al Estado, que se expresa en el manejo privilegiado del déficit financiero del sector público, como expresión de la evolución económica seguida en los últimos años a favor de los acreedores y del capital trasnacional. Es claro que el déficit ha cobrado aún más fuerza con la nueva caída del precio del petróleo en 1986, de donde inició una nueva agudización de la situación financiera del gobierno, que del 10% observado en 1985 se elevó a 16.3% en 1986.

En este sexenio, se trató de poner las bases para un crecimiento a futuro, a partir de la búsqueda de una reordenación económica y financiera en perjuicio de otras variables y metas. El mismo ritmo hiperinflacionario obstaculizó un proceso de planificación, a pesar de que se contaba con el marco legal adecuado como se estableció en la nueva ley de planeación.

En el ocaso del período del presidente Miguel de la Madrid, 1987-1988 se sintetiza una mayor profundización de la crisis económica, política y social de nuestro país difícil de encontrar caminos de solución y en un ambiente político efervescente con la vispera electoral para la sucesión presidencial en México.

Es evidente que resumir la política económica de un sexenio a sus acciones más relevantes, entraña un ejercicio complicado y a todas luces insuficiente para emitir un juicio contundente acerca de sus resultados para bien o para mal de la población nacional, pero que sin duda permite transitar por la senda del desarrollo, el cual implica hablar de condiciones y niveles de vida y, por lo tanto de desigualdad social, además de pobreza y pobreza extrema que sin duda en nuestro país es una realidad dramática.

Un elemento clave de toda política económica lo constituye los recursos económicos para su realización y poder lograr las metas establecidas en el Plan y la administración delamadridista se caracterizó por la escasez de éstos, sobre todo en un período de crisis que se viene arrastrando de varios años atrás, que se expresa en una agobiante deuda externa de 107 mil millones de dólares a finales del sexenio en 1988, situación que explícitamente se anota como prioridad en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en el sentido de tener "un manejo racional de la deuda, que permita aprovechar los beneficios del acceso de México al financiamiento internacional, sin comprometer la soberanía del país y evitando presiones innecesarias sobre el uso de divisas por parte del aparato productivo." Problema fundamental tanto por las limitaciones de fondos en el mercado internacional de dinero, como por el aumento de las tasas de



interés, que hacen sumamente onerosos los pagos por el servicio de esta deuda externa y que afecta directamente el financiamiento del desarrollo.

Sin embargo, nada afectó tan severamente la economía mexicana y la planificación estatal que la aguda contracción en los ingresos por la exportación de hidrocarburos; a partir de mediados de los años ochenta empezaron a caer las ventas de petróleo hasta darse la fuerte caída de más de 58%, en 1986: el precio promedio cayó de 23.7 dólares por barril en diciembre de 1985 hasta 8.9 dólares por barril en julio de 1986, conjuntamente con la caída de los precios de otras materias primas en el mercado internacional de 36% adicional en relación con un año antes.

Es importante destacar la privatización o desincorporación de entidades paraestatales no prioritarias; al inicio del periodo, en 1982 había más de 1150 empresas del Estado; para 1987 sólo quedaban poco más de 500 %, globalmente el sector público se había reducido en más de 50%, proceso que ha despertado fuertes polémicas por los criterios, montos y preferencias en las operaciones de venta a ciertos grupos empresariales en condiciones de franco favoritismo. Al inicio de 1988 se informó que se encontraban en transferencia 13 empresas industriales, entre las que se mencionaron, por ejemplo: Compañía Minera Cananea, Altos Hornos de México S.A., DINA, Fábrica de Tractores Agrícolas, entre otras.

En cuanto a la política de gasto público del régimen de De la Madrid, en lo fundamental se caracterizó por tener un carácter eminentemente restrictivo en el marco de sanear las finanzas públicas, la idea de disminuir el déficit público se ha centrado en disminuir el gasto. De un déficit que se tenía del 7.3% respecto al PIB en 1982 se pasó a un 2% en 1986; gasto total que descendió de 52% respecto al PIB en 1982 a 44.2% en 1985, aunque en 1986 nuevamente subió a 52.5% respecto al PIB, por un ascenso en operaciones no programables por el incremento en el pago de intereses y amortizaciones que pasaron de 18% del PIB a 26% en 1986. En resumen, el déficit del sector público ascendió en promedio a 11.9% del PIB entre 1981 y 1988. 10/

De manera particular, el gasto programable del sector público ha mostrado descenso y ha afectado también los gastos de consumo del gobierno; se pretendió destinar el gasto en sectores económicos prioritarios como son: los proyectos sociales, de desarrollo rural, de desarrollo regional, de educación, salud y comunicaciones; oficialmente se ha dicho que más que buscar recortes radicales, se busca jerarquizarlos con base en cuatro criterios que se han subrayado a lo largo del sexenio: a) mantener o ampliar la capacidad instalada en infraestructura y oferta de básicos; b) finalización de proyectos con alto grado de avance; c) modernización tecnológica en la planta existente; d) mayor contenido a proyectos intensivos de mano de obra y de uso de insumos locales.

Sin embargo, es evidente que la administración delamadridista se caracterizó por una aguda recesión y la disminución del gasto y la inversión pública, razón por la cual el objetivo del cambio estructural se ha retrasado como lo demuestra el impacto que tales elementos han tenido en la evolución del gasto corriente y del gasto de inversión que entre 1982 y 1987 cayeron de 57% y 24.7% a 32.6% y 11% respectivamente. 11/

La meta planteada para 1988 era tratar de impulsar la participación del gasto de capital sin inflar el gasto total ni ampliar en consecuencia el déficit del sector público, objetivo que no se logró por la fuga de capitales derivado de la incertidumbre causada por la coyuntura político electoral al final del sexenio y en virtud de los requerimientos para mantener el severo programa de estabilización a partir de la definición del Pacto de Solidaridad Económica (PASE).

De este marco general se derivan serios problemas que obstaculizan el desarrollo económico del país, en el cual el desempleo se encuentra en el centro de la problemática nacional, ya que ante una población que se ha venido incrementando de 71.4 millones de habitantes en 1981 a 81.2 millones de habitantes en 1987 y siendo joven un porcentaje significativo de ésta, conformando un sector de la población en edad de trabajar que demanda nuevos puestos de trabajo y con el estancamiento económico a partir de 1982 se provocó la nula creación de fuentes de trabajo remunerados por lo menos hasta 1988. Ello habría

implicado que el aumento de 6 millones en la población económicamente activa que se registró en el período citado no encontrase ocupación remunerada y que, por lo tanto, hubiese tenido que ocuparse en el subempleo (se estima que un 40% de la PEA se encuentra en esta situación) o en el desempleo abierto (más del 12% de la PEA). Este deterioro ocupacional en el período indicado constituye uno de los factores que más contribuyeron a acrecentar la pobreza de la población. Como se sabe, existe una estrecha relación entre población ocupada y desocupada, en la medida que ésta se incrementa va a impactar a la baja los niveles salariales de los trabajadores en activo, lo mismo que va a minar la fuerza política de las organizaciones sindicales y anular sus logros laborales. Entre 1977 y 1988 el salario mínimo legal perdió 63% de su poder adquisitivo y en el caso de los trabajadores rurales la caída salarial fue mucho más grave, situación que ha repercutido en la migración del campo a las ciudades en busca de mejores condiciones de vida, circunstancia con la cual se coloca el costo de la mano de obra del trabajador mexicano entre los más bajos del mundo, según estudios de la Organización Internacional del Trabajo, lo que explica el creciente establecimiento de empresas maquiladoras en nuestro territorio.

Esta reducción en el empleo y en los ingresos de los trabajadores de la ciudad y el campo se vio acompañada de una disminución significativa en el gasto público particularmente en los rubros del gasto social, como se puede observar en el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Gasto Público (% del PIB)**

Concepto/ Años	Total		Inversión	
	1981	1988	1981	1988
Gasto Público	33.8	19.8	11.2	4.2
Desarrollo regional	1.9	0.4	1.4	0.2
Desarrollo rural	3.0	0.6	2.4	0.2
Sector social	7.3	3.2	3.3	0.3
Comunicaciones y transportes	1.9	0.8	1.5	0.5
Electricidad	1.9	1.1	1.7	0.8

fuelle: Consejo Consultivo del PRONASOL. "El Combate a la Pobreza. Edit. El Nacional, México. 1990. 12/

Asimismo, los Estados más pobres de la República fueron los mayormente afectados, entre los que cabe mencionar figuran Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Michoacán, donde la inversión pública por habitante fue muy inferior al promedio nacional.

En lo concerniente a la distribución del ingreso durante el período de crecimiento económico, es por demás evidente la iniquidad y las profundas desigualdades. En 1985: el 70% de la población total (los más pobres) percibe sólo el 30% del ingreso total; el 10% de la población total (los más ricos) percibe el 40% del ingreso total; el 20% de la población total (clases medias) percibe el 30% del ingreso total 13/.

Los efectos de la crisis se expresaron implacablemente en las grandes mayorías del pueblo mexicano. Así, entre 1982 y 1984 el número de personas en condiciones de pobreza absoluta (personas cuyo consumo o ingreso no alcanza a cubrir el costo monetario de la canasta normativa de satisfactores esenciales, elaborada por COPLAMAR) se incrementó entre 10 y 13 millones y en 4 millones más en los siguientes años hasta alcanzar en 1988 un total de casi 50 millones de connacionales en condiciones de pobreza absoluta (60% de la población total del país). Esta situación de pobreza de la población durante los años ochenta se muestra más crudamente si se toma en cuenta que de 1982 a 1988 el número de pobres se incrementó entre 14 y 17 millones de habitantes frente a un crecimiento poblacional de poco más de 11 millones en este periodo 14/. Lo que significa que el aumento de la pobreza fue entre 25 y 50% más alto que el crecimiento natural de la población en esos años. Situación alarmante ya que implica que otros sectores sociales, entre ellos la clase media disminuyeron su nivel de vida al punto de la pobreza y, la población en pobreza extrema (personas cuyo consumo o ingreso no cubre el costo monetario de la canasta submínima, elaborada por COPLAMAR) registrada en 1988 oscila entre 18 y 23 millones de personas (entre el 22 y 28% de la población total) 15/.

La incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema tanto en el ámbito rural como en el urbano expresa que ha aumentado más en términos absolutos en el medio urbano, a consecuencia de la crisis económica de los años ochenta, a ello contribuyeron las corrientes migratorias del campo y de la ciudad y los efectos de la depauperación económica que repercutió con mayor intensidad en las zonas urbanas. Sin embargo, la pobreza sigue siendo notablemente mayor en las áreas rurales, que desde las últimas tres décadas más del 80% de la población rural se ha mantenido en condiciones de pobreza absoluta. Lo mismo que la incidencia de la pobreza extrema es también mayor en el ámbito rural, las estimaciones sugieren que la población en condiciones de pobreza extrema aumentó de 47.9% en 1977 a 53% en 1985 en el citado ámbito. En síntesis las condiciones de pobreza no sólo son mayores en las áreas rurales, sino que además las condiciones de pobreza extrema son mas dramáticas, ya que una proporción mayor de la población rural vive en pobreza extrema, situación que se agravó todavía más en el periodo

delamadridista. No obstante lo mencionado, la pobreza tiene una dimensión urbana, en términos absolutos ya que el 60% de la población pobre del país habita en estos lugares. 16/

Como ya se mencionó, son las zonas rurales las que concentran el grueso de la población en pobreza extrema, las que se ubican en áreas de difícil acceso como son: montañas, cañadas, desiertos, etc., que van de Chiapas a Oaxaca, Veracruz, Puebla, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Durango y Chihuahua, Estados con el mayor índice de marginación según estimaciones de COPLAMAR y el Consejo Nacional de Población y que coinciden con las zonas de mayor densidad indígena 17/.

## **2.2. Antecedentes Históricos y Evolución del Programa Nacional de Solidaridad.**

Es indudable que toda política económica implementada por el Estado en la sociedad capitalista conlleva un impacto en las condiciones materiales de vida de la población de manera diferenciada, ya sea para corregir sus carencias, paliarlas o agravarlas, sobre todo teniendo presente los distintos intereses de los grupos y clases sociales que buscan beneficiarse de tales acciones a través de los espacios de decisión ganados al interior del aparato hegemónico, correlación de fuerzas y negociaciones de grupos; alianzas y consensos que determinan la actuación del Estado como impulsor de determinado proyecto económico. En este sentido cabe destacar que también y de manera combinada las condiciones de vida de la población actúan como elementos de presión de una realidad a ser atendida por los planes y programas de tal política económica y que constituyen la base social que justifica el papel del Estado, ante un sistema social basado en la desigualdad, donde riqueza y pobreza constituyen una realidad contradictoria, donde una es el reverso de la otra, es decir, crece la concentración de la riqueza en unas cuantas personas a costa del incremento de la pobreza de una población cada vez más numerosa.

Es importante tener presente que este problema de la desigualdad económica y social en México, no solo es producto de la crisis de los últimos años, si bien este fenómeno lo vino a agudizar, éste problema

data de mucho tiempo atrás y es inherente al sistema capitalista basado en la dicotomía riqueza-pobreza y que los gobiernos lo han enfrentado a través de distintas políticas con resultados nada optimistas.

Es claro que este impulso del crecimiento económico no va acompañado de una disminución de la pobreza, contradiciendo lo que suele pregonar el pensamiento positivista que hace abstracción de los intereses de los grupos y clases sociales; y es en este sentido que en los logros o éxitos macroeconómicos de la política económica de los últimos gobiernos se cometió un error de concepción: en su intento de beneficiar a las mayorías, como se plantea en los discursos de los planes, se dispuso primero a favorecer a un pequeño grupo de mexicanos, para que después los beneficios permearan hacia todos los estratos sociales, situación que está presente en lo que constituye la etapa llamada del Desarrollo Estabilizador, donde se sostenía como argumento central la necesidad de crecer para luego distribuir. En síntesis, se dice que la mejor política es la de fomentar el crecimiento económico para llegar pronto a reducir la desigualdad, pero teniendo en claro que en las etapas iniciales del crecimiento económico la desigualdad es creciente y luego empieza a descender.

Vivimos un experimento económico neoliberal que se ha traducido en nuestro caso mexicano en concentración de la riqueza, caída de los niveles de vida, formación de monopolios e índices críticos de desempleo y subempleo que amenazan la paz social.

Las consecuencias de esta política económica aplicada en nuestro país en el período de crisis de la década de los ochenta, donde los ajustes económicos han sido drásticos, en el marco del modelo económico de corte claramente neoliberal, donde ha adquirido prioridad la reprivatización de empresas paraestatales, una política salarial de contención, liberación de precios de productos básicos antes bajo control, etc., las contradicciones entre capital y trabajo se agudizan, favoreciendo plenamente la acumulación de los monopolios y hundiendo en la pobreza a la gran mayoría de la población que ha crecido de manera alarmante, al grado tal que en nuestro país suman más de 50 millones de pobres y de éstos alrededor de 23 millones de personas se encuentran en condiciones de pobreza extrema, los datos

oficiales hablan de 41 millones de pobres y de éstos, 17 millones se encuentran en pobreza extrema, es decir, a los pobres de los pobres se les atiende hoy en día bajo la cobertura del programa más importante de la actual administración en materia de política de desarrollo social: El Programa Nacional de Solidaridad, que se propone como objetivo fundamental el combate a la pobreza extrema.

En la búsqueda de soluciones, con las acciones para el combate a la pobreza extrema se parte de un hecho positivo, el reconocimiento tácito de una realidad insoslayable de injusticia social que requiere ser atendida como prioridad nacional a través del Programa Nacional de Solidaridad, en el cual el aparato de estado se mantiene como promotor e impulsor de la programación para la asistencia social, con evidentes limitaciones de recursos económicos para hacer frente a las grandes necesidades y carencias de una población tan numerosa, sin duda nada fácil de resolver ni a corto ni a mediano plazo y menos con el actual modelo de desarrollo económico que ha profundizado el desequilibrio en la distribución de la riqueza.

La rica tradición planificadora del Estado Mexicano se ha distinguido por el establecimiento de importantes programas de política social destinados a atender las grandes carencias y rezagos de la población, política que se fortalece con el proceso de industrialización y urbanización que experimenta nuestro país derivado del modelo sustitutivo de importaciones donde alcanzó una rápida expansión del Producto Interno Bruto (PIB), fruto de este crecimiento que no se distribuyó equitativamente y si se concentró en ciertas actividades económicas, en algunas regiones y sobre todo en beneficio de un pequeño sector de la población, creando fuertes desigualdades e injusticia social, sobre todo en la población del medio rural, que habitaba en zonas de temporal con dramáticas condiciones de vida en materia de nutrición, salud, educación y vivienda.

Las primeras acciones para atender a los habitantes de estas zonas atrasadas del país se inicia en 1968 con el "Programa Coordinado de Inversiones Públicas para el Medio Rural", con la participación de seis



dependencias federales, integrando sus acciones y buscando motivar a las comunidades rurales. Programa que finalizó junto con la administración de Díaz Ordaz.

Con el gobierno de Luis Echeverría, se dan iniciativas para promover el desarrollo rural de las áreas marginadas a través de programas sectoriales, como el de Caminos de Mano de Obra, que luego se transformó en el de Obras Rurales, el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural y la Atención a las Zonas Áridas e Indígenas.

Los antecedentes inmediatos del Programa Nacional de Solidaridad, los encontramos en los planes y programas implementados en el marco de la política social y de desarrollo regional del Plan Global de Desarrollo, en la década de los setentas. De donde se retoma la experiencia de programas anteriores, que también tuvieron su origen en los propósitos del gobierno de combatir la pobreza. Aprovechándose la infraestructura que desarrollaron y los recursos humanos que se tienen y además, que está vinculado decisivamente a las comunidades, tal es el caso de las experiencias del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

En este marco de la política social que se manifiesta a través de planes y programas orientados a atender los rezagos económicos, se instrumentan el PIDER y COPLAMAR, considerados antecedentes importantes del Programa Nacional de Solidaridad, puesto que sus objetivos estaban orientados a atender a los grupos sociales más pobres de la sociedad mexicana: resolver las necesidades más apremiantes de los grupos étnicos y campesinos pobres del ámbito rural, así como a los grupos marginados tanto del campo como de la ciudad.

En 1973, surge el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), orientado a canalizar mayores recursos a las zonas y comunidades más atrasadas del país con un enfoque multisectorial y participativo.

Los objetivos del PIDER eran los siguientes:

- 1.- **Dotar a los pueblos rurales del país de las obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social y aprovechar racionalmente los recursos naturales disponibles.**
- 2.- **Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población en su lugar de origen.**
- 3.- **Elevar la producción y productividad por hombre ocupado.**
- 4.- **Facilitar a la población rural el acceso a la educación, la salud y el bienestar en general.**
- 5.- **Contribuir a la distribución más equitativa del producto social.**

Para llevar a cabo estos objetivos se establecieron las siguientes estrategias:

- a) **Dar la mayor prioridad a los proyectos productivos, complementándolos con otros proyectos y servicios que sirvieran de apoyo a la producción y de beneficio social.**
- b) **Operar por microregiones, integradas por municipios completos, en donde se elaborarían programas de mediano plazo para cuatro años.**
- c) **La célula básica de acción del PIDER sería la comunidad rural. En esta etapa se dio prioridad a las del rango de 300 a 3000 habitantes.**
- d) **Inicialmente se consideró innecesario la aportación de las comunidades, lo cual se cambió posteriormente para que fuera una condición en la construcción de la obras.**

e) Apoyar la operación del programa con una mayor desconcentración de funciones de las dependencias federales de sus oficinas centrales a las estatales.

En este periodo echeverrista, la operación del PIDER se orientó a darle una importante expansión geográfica; en 1973, se incorporaron 41 microregiones y para 1976, la cobertura era de más del doble de microregiones, con lo que se cubrió 35% del territorio nacional, abarcando a 6063 comunidades rurales en donde vivían 4 millones 946 mil habitantes en las localidades atendidas por el programa.

La inversión ejercida en el período ascendió a 5116 millones de pesos, concentrándose una parte importante en los Estados de Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Michoacán, Zacatecas y Jalisco, los que en conjunto absorbieron el 38.2% de los recursos totales, por encontrarse las entidades en un alto grado de atraso. La inversión se distribuyó en tres rubros:

- Para proyectos productivos un 39%.
- Para apoyo a la producción 42%.
- Para beneficio social 19% 18/.

En el período de López Portillo, se dan ajustes en la operación del PIDER en el marco de la reforma administrativa, se crea en 1977 la Secretaría de Programación y Presupuesto como dependencia globalizadora de la administración pública, a quien se le encomienda la coordinación del PIDER; y es en 1980 cuando se redefine el PIDER, a partir de superar la idea en el excesivo énfasis que se hizo en la construcción de obras durante la operación de éste, se plantea la necesidad de un auténtico Programa Integral para el Desarrollo Rural y ya no sólo de inversiones, sino de participación activa y organizada de las comunidades en las acciones compartidas con los gobiernos federal, estatal y municipal, para generar los excedentes económicos y alcanzar el desarrollo autosuficiente que garantice el acceso a

niveles mínimos de bienestar. Es decir, en esta perspectiva se pretendía concientizar a los participantes de que el papel del PIDER no es la construcción de obras, sino impulsar un proceso para mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales a partir de la operación de los proyectos y la participación de los habitantes de éstas.

Los objetivos del PIDER en esta etapa fueron:

- 1.- Aumentar la producción de alimentos básicos.
- 2.- Elevar el nivel de empleo permanente y productivo, para la fuerza de trabajo disponible en las comunidades rurales.
- 3.- Incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.
- 4.- Contribuir a una distribución más equitativa del ingreso entre regiones e individuos.
- 5.- Elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda.

Para lograr estos objetivos se definieron las siguientes estrategias:

- a) Basar la operación del programa en la participación activa y organizada de los habitantes de las comunidades.
- b) Impulsar prioritariamente las actividades productivas en especial aquellas que apoyan los objetivos y metas del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), para generar excedentes que sirvan de base a un proceso acumulativo de capitalización y de apoyo a un crecimiento autosostenido de largo plazo.

- c) Complementar los proyectos productivos con programas de beneficio social para atender la problemática de las comunidades y mejorar las condiciones de vida de la población en el corto plazo.
- d) Hacer intervenir en las diferentes etapas del PIDER a los habitantes de las comunidades, los presidentes municipales, los gobiernos estatales y las dependencias de la Administración Pública Federal.
- e) Diversificar las actividades económicas en el medio rural.
- f) Basar su operación en la descentralización.

La cobertura total del PIDER en 1981 comprendía 133 microregiones con 1117 municipios, 9414 localidades del rango de 300 a 5000 habitantes, donde vivían 7.6 millones de habitantes, cobertura que representa a nivel nacional el 54% de la superficie total, el 32% de las localidades del rango de 300 a 5000 habitantes y el 36% de la población asentada en ese rango de localidades 19/.

Para 1982, se incorporaron 4 microregiones haciendo un total de 1131 municipios, donde se ubican 9603 comunidades del rango de 300 a 5000 habitantes, donde vivían 7 millones 990 mil habitantes 20/.

También en el sexenio 1976-1982, se dió una iniciativa de la más alta prioridad a la atención de los grupos marginados, de ésta se desprendió una serie de acciones orientadas a la población más pobre de nuestro país. En 1977 surge la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), con el que se inicia un programa de estudios para conocer la realidad de los grupos marginados y con base en estos poder llevar a cabo acciones en los lugares rurales atrasados en: educación, abasto, salud, alimentación, vivienda, agua potable, drenaje, caminos, electrificación, empleo, etc.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Los propósitos de COPLAMAR consistían en contribuir mediante estudios e investigaciones a dimensionar la magnitud de la pobreza para de ahí instrumentar acciones que permitan su abatimiento. También mediante la difusión de sus resultados apoyar la elaboración de programas del sector público para la atención de la pobreza. Tareas de investigación que se estructuraron en tres subprogramas:

- El de necesidades esenciales, que a partir de su estudio definió lineamientos programáticos para su satisfacción a largo plazo.
- El de estructura productiva, define sus transformaciones requeridas para satisfacer las necesidades esenciales de toda la población.
- El referido a cuestiones históricas y de estructura social. Investiga los elementos de estas dimensiones que concurren a explicar el presente y definir mejor el rumbo para edificar una sociedad en la que toda la población tenga garantizada la satisfacción de sus necesidades esenciales.

El enfoque contemplado para estas tareas parte de la idea de:

- El crecimiento económico no constituye el propósito del desarrollo, sino un medio para lograrlo.
- El desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población.
- La planeación debe partir de las necesidades esenciales de la población y, en función de ellas, determinar las metas de la producción de bienes y servicios y en consecuencia las características de la planta productiva. Es decir, se parte de la idea contraria a la que prevalecía la cual consistía en que a partir de metas de crecimiento económico y con base en ellas elaborar proyectos, programas y políticas específicas 21/.

Con respecto al Convenio Unico de Desarrollo, este se constituye en el instrumento programático y financiero donde confluyen los ejecutivos federal y estatal para coordinar sus acciones y recursos, con el propósito de implementar la descentralización en sus distintos ámbitos con la idea de fortalecer al Municipio.

El Convenio Unico de Desarrollo (CUD) se posibilita formalmente a través de los postulados de la Ley de Planeación, que faculta a la Federación y a los Estados para convenir la ejecución y operación de obras y servicios públicos para impulsar el desarrollo económico y social. Asimismo, a nivel particular los gobiernos Estatales están facultados para celebrar convenios similares con los Municipios.

De los antecedentes y evolución del CUD se puede mencionar que, a inicios de los años setenta, con la idea de incentivar el desarrollo económico de los Estados y hacer frente a los desequilibrios regionales, el gobierno Federal impulsó la creación de Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODE) en las entidades que mostraban mayores carencias. Para el año de 1975 ya existían COPRODE en todos los Estados para elaborar planes y programas. Tales Comités fueron sustituidos posteriormente en el año de 1981 en el marco del Sistema Nacional de Planeación por Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), los que actuarían bajo la responsabilidad y control de los gobiernos estatales y con el apoyo del Gobierno Federal. Creándose con esto la instancia de planeación local.

Especial importancia tuvo la instauración del Convenio Unico de Coordinación (CUC) desde 1976, como medio de concertación de acciones entre las distintas instancias de los gobiernos Federal, Estatales y Municipales pero sobre todo, para transferir recursos federales a las administraciones de los Estados para el impulso de su propio desarrollo. Este fue un instrumento decisivo en la política regional al involucrar directamente a los gobiernos locales en la promoción del proceso de desarrollo económico y social. Los CUC eran operados por los COPRODE y tenían tres tipos de programas: Estatales de Inversión, Sectoriales Concertados y de Desarrollo Estatal, diferenciados entre sí por sus particulares responsabilidades de los gobiernos Estatales o compartidos con la Federación.

Es con la administración de Miguel de la Madrid que se perfeccionó el Convenio Único de Desarrollo (CUD) como instrumento de coordinación entre la Federación y los Estados, con el firme propósito de regular el gasto regional hacia las prioridades sociales y de infraestructura básica en el marco de la política regional del Plan Nacional de Desarrollo, con el objetivo de impulsar el proceso de descentralización, apoyando a los Estados y Municipios para arraigar a su población y detener el fenómeno migratorio a los principales centros urbanos del país. En tal sentido los CUD son el instrumento de coordinación dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática para llevar a cabo el ordenamiento de la descentralización. Además, con los Programas Operativos Anuales, tanto de la Federación como de los Estados, se precisan anualmente obras y programas que sirven como guía a la inversión y al crédito público.

Cabe destacar que, desde el año de 1983 el presupuesto Federal asignó con el Ramo XXVI, de inversión regional, un monto importante de recursos que, en el marco del Convenio Único de Desarrollo, son programados desde los Estados de la República, lo que posibilita desde entonces que la política regional de los planes se instrumente de manera descentralizada con asignación de recursos más expedita para la realización de proyectos de interés regional y local. Bajo tal perspectiva de la descentralización, los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal son la instancia de coordinación de la planeación, al confluir en estos organismos los representantes de los gobiernos Federal, Estatal y Municipales, así como de los sectores social y privado para la realización de las actividades de planeación. Asimismo, los COPLADE llevan a cabo la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes estatales de desarrollo en coordinación con el Gobierno Federal en el marco de los CUD, de acuerdo a las características de cada entidad 22/.

Es indudable que toda política social es susceptible de tener adaptaciones y en tal sentido el Programa Nacional de Solidaridad desde su creación ha venido evolucionando, adecuándose a las necesidades particulares del país.



El Programa Nacional de Solidaridad se deriva, como se ha venido reiterando a lo largo de este trabajo, de la experiencia acumulada de programas de política social, poniendo énfasis en la movilización de sociedad y gobierno, responsabilidad compartida en el trabajo para mejorar sus condiciones y oportunidades de desarrollo de la población con mayores carencias, es bajo tales premisas que se conforman los Comités de Solidaridad.

Se ha dado especial importancia al desarrollo social; en 1989 se destinó para tal fin 35.6% del total del gasto programable y 40.6% de la inversión física directa; en 1990, esas asignaciones aumentaron 2.5 y 10.5%, respectivamente.

Solidaridad ha contado con 1.699 billones de pesos autorizados en el año de 1989, 3.079 en 1990, lo que representa importantes incrementos. Recursos que fundamentalmente se han destinado a la vertiente de Solidaridad Social en mayor porcentaje que a Solidaridad para la Producción; a la satisfacción de necesidades básicas y de servicios públicos de la población en pobreza extrema. Pero, para tener acceso a tales recursos financieros se estableció como requisito para poder gestionarlos, la integración de la población en Comités de Solidaridad.

La cobertura de la política social de Solidaridad abarca prácticamente todos los rubros importantes, es el caso del sector salud, por ejemplo, en esta materia se aprovechó la experiencia del sistema IMSS - COPLAMAR; ahora, con IMSS - Solidaridad se han venido construyendo unidades médicas en los Estados con fuertes rezagos. En materia de educación, Solidaridad puso en marcha en 1989, el Programa de Construcción de Espacios Educativos y de Apoyo al Servicio Social; en 1990, el de Solidaridad para una Escuela Digna, y en 1991 el de Niños de Solidaridad; por sólo mencionar algunos casos significativos.

Por otro lado, para delinear los objetivos de Solidaridad se parte de la dramática realidad de un numeroso porcentaje de la población Mexicana que se encuentra en condiciones de pobreza extrema,

tanto en el medio rural como en el urbano. Sus necesidades elementales no están satisfechas y presentan deficiencias en aspectos vitales como: salud, vivienda, educación, servicios públicos, medio ambiente, empleo, etc.. Población que se distribuye en zonas áridas, serranías y en barrios desprotegidos de las ciudades.

A esta población en extrema pobreza está orientado el Programa Nacional de Solidaridad con el claro objetivo de abatir sus bajos niveles de vida, por ello el programa actúa en todo el país y sus acciones se organizan conforme a prioridades establecidas coordinadamente entre sociedad y gobierno.

Para ubicar en su justa dimensión el concepto de pobreza conviene hacer algunas precisiones con elementos establecidos por organismos dedicados al estudio de las condiciones de vida de la población, que parten de la idea de manejar como parámetro, el satisfacer las necesidades básicas. En éste contexto se parte de los estándares nutricionales mínimos considerados como básicos o indispensables para la vida y la reproducción humana.

Es importante también incluir otros requerimientos relacionados con la educación, la preservación de la salud, el contar con una vivienda digna y otros servicios considerados básicos; requerimientos que en conjunto constituyen lo que se conoce como la canasta básica de satisfactores. Y, cuando los ingresos de las personas no alcanzan para adquirir los bienes y servicios especificados en esa canasta, se les considera como personas en condiciones de pobreza. Además, aquellas cuyos ingresos no permitan el consumo de los nutrientes básicos, son considerados como personas en condiciones de indigencia o de pobreza extrema.

Es indudable que en estos aspectos no hay homogeneidad de criterios, sobre todo cuando se trata de especificar qué bienes y servicios requeridos son esenciales para satisfacer las necesidades prioritarias de la población, de tal manera que, donde si existe unanimidad es en los ingresos mínimos, por debajo de los cuales las personas son consideradas como pobres o como pobres en extremo.

Los pueblos indígenas tienen especial prioridad por la miseria en que se encuentran; los trabajadores agrícolas migrantes que andan en busca de regiones agrícolas más productivas y que son gravemente explotados, con ellos Solidaridad tiene mucho por hacer; los colonos populares en las grandes, medias y pequeñas ciudades del país, requieren particular atención a través del Programa.

La pobreza se expresa de manera creciente en todo el territorio nacional, pero se concentra en áreas y grupos de población claramente definidos, por lo que la atención a ellos adquiere un interés manifiesto de acuerdo a prioridades y recursos disponibles.

Las acciones del Programa para combatir la pobreza extrema desde las causas que la originan, hasta sus consecuencias, se manifiesta en tres propósitos claves:

- Solidaridad para el bienestar social
  
- Solidaridad para la producción.
  
- Solidaridad para el desarrollo regional.

En estos aspectos se sintetizan las acciones fundamentales y que tienen como principales objetivos:

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.
  
- Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y las autoridades locales, cuyos destinatarios son: los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos.

Las áreas que reciben 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 los recursos naturales.

El Programa Nacional de Solidaridad se configura en dos vertientes fundamentales: por un lado, la atención en materia de bienestar social y por otro el impulso a las actividades productivas y a su infraestructura de apoyo.

Como ya se señaló, para atender estos grandes rubros, se han destinado recursos por un monto de 1.6 billones en 1989, 3.2 billones en 1990 y 5.1 billones en el presente año de 1991, lo cual representa incrementos en términos reales de 45% y 45.8%. Estos recursos se han canalizado principalmente a obras de desarrollo social, lo que se refleja en el hecho de que en 1989 se le destinó 35.6% del gasto programable y 40.6% de la inversión física directa; en 1990 la proporción se incrementó en 2.5% y 10.5% respectivamente; en 1991 el aumento acumulado alcanzó 40.7% y 57.65 en ambos rubros; de acuerdo a la prioridad de atención que se le está dando a los Estados del territorio nacional, a través de este Programa, destacan Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Hidalgo y Zacatecas, por presentar altos índices de pobreza.

### **2.3. Diagnóstico General de la Economía Michoacana.**

En este contexto, el Estado de Michoacán objeto de estudio de la presente investigación muestra las siguientes características: se encuentra ubicado en la región centro occidental de la República Mexicana de acuerdo a la clasificación hecha por diversas instancias gubernamentales entre las que destaca el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Se ubica entre los 20°23" y 18°09" de latitud norte y los 100°04" y 103°44" de longitud oeste. Limitando al norte con los Estados de Jalisco

y Guanajuato, al noreste con Querétaro, al este con el Estado de México, al sureste y sur con Guerrero, al oeste con Colima y al suroeste con el Océano Pacífico.

La entidad tiene una extensión de 59 864 Kms<sup>2</sup>, ocupando el décimo sexto lugar nacional por este concepto, su marco geográfico es variado y complicado, dando lugar a diferentes tipos de clima y suelos, que contribuyen a la formación de paisajes diversos y el desarrollo de distintos cultivos; su población a fines de la década de los años ochenta fue de 3 469 600 habitantes, representando el 4.3% de la población total del país, ocupando el 7o. lugar nacional, de los cuales el 63% es urbana y el 37% rural, un 4% está integrada por grupos étnicos entre los que destacan los purépechas, nahuas, mazahuas y otomíes, que se encuentran en la más aguda pobreza. Asimismo, está integrado por 113 municipios y 8 236 localidades. 23/

La población económicamente activa del Estado se estima en un 30% de la total, no ha tenido fuertes variaciones, siempre se ha ubicado por debajo de la nacional, se encuentra básicamente en los sectores llamados productivos y de servicios.

Las actividades económicas y sociales se han dividido según su función en tres grandes grupos sectoriales: los productivos, integrados por los sectores agropecuario y forestal, pesca industria y turismo; los de apoyo: comercio, comunicaciones y transportes; y sociales como desarrollo urbano, vivienda y ecología, laboral, educación, salud y seguridad social.

Contribuye con una importante participación al país en granos y cereales, entre los cuales destaca el 7.87% del maíz, 5% del arroz, frijol y trigo, el 11.79% del ajonjolí, el 9.89% del cártamo; el mayor volumen de aguacate (primer productor nacional), fresa y melón; 11.43% de la carne de cerdo; 7.43% de la leche de bovino; 12.74% del plátano; 12.83% de la madera en rollo y 86.68% de la resina; 20.4% de la barita; 12.8% del hierro; 4.9% del zinc; 1.9% de la plata; 0.24% del cobre; 0.7% del cobre y del oro; 34.64% de la mojarra; 20.47% de la carpa; 16.20% del charal; 17.82% de la lobina y 8.49% del

bagre 24/. Sin embargo los rendimientos de la producción han disminuido de 1.9 a 1.7 tons. por ha., es el caso del frijol que bajó de 670 Kgs. a 550 Kgs. por ha. Asimismo, cabe destacar que siendo un Estado con una enorme potencialidad de recursos naturales presente altos índices de pobreza extrema que lo ubican entre los más atrasados del país.

Cuenta con una superficie agrícola de 1 289 718 has. de las cuales el 28.6% son de riego y el 71.4% son de temporal, para uso pecuario la superficie es de 1 551 732 has. y 1 060 083 has. para uso forestal 25/.

Su población económicamente activa en 1980 fue de 872 775 habitantes, correspondiendo en 39.5% al sector primario, el 12.7% al secundario, el 20.4% al terciario y el 27.5% en actividades no especificadas. El PIB en este año ascendió a 101 322 millones de pesos, que representaron el 2.4% del PIB del país, ocupando el 14o. lugar nacional; sin embargo, el PIB per cápita fue de solamente \$ 35 267, es decir el 55.3% del promedio nacional que se encuentra en los cinco más bajos del país 26/.

Se estima que cuenta con 26 000 empresas, de las cuales 15 000 son comerciales, 5 350 industriales, 4 246 de servicios y 1 000 empresas agropecuarias; cabe destacar que la mayor parte de la planta industrial está constituida por micro y medianas empresas, el 98% . La ocupación de trabajadores es de 63 000 en el sector primario; 70 000 en el secundario y 140 000 en el comercio y servicios, dando un total de ocupados de 273 000, de subempleados de 425 000 personas y 368 000 desempleados en el año de 1986 27/.

El rubro del empleo de la población es determinante para ubicar los niveles de vida, situación que identifica a Michoacán entre los Estados de menor índice de ocupación a nivel nacional, que en el lapso de 1980 al año de 1990 pasó de 30.4% de su PEA a 25.1% y que partiendo de una población económicamente activa estimada del 30% de la total, nos encontramos con 1 065 000 personas de las cuales el 40% de la población económicamente activa se encuentra subempleada y el 34% de la PEA se encuentra sin trabajo; además, tomando en consideración el carácter del subempleo que carece de

prestaciones y de garantías de seguridad social y que se interpreta según los analistas como un paliativo a la desocupación o desempleo disfrazado, nos encontramos con una situación alarmante en el mercado de trabajo; situación que explica el atraso y la pobreza que se traduce en el fenómeno migratorio, no sólo del campo a la ciudad, sino también a la frontera norte del país.

En 1980, el número de viviendas ascendió a 497 364, de las cuales 494 638 eran particulares y 2 726 colectivas. De las particulares el 75.4% eran propias y el resto rentadas; el 31.5% no disponía de energía eléctrica; el 34% carecía de agua entubada; el 69% no tenía drenaje y el 60.2% de las viviendas eran de piso de tierra. Del total de viviendas en la entidad, el 54% se concentra en el ámbito urbano con una densidad de 4.9 habitantes por vivienda, mientras que la rural sumó el 46% de viviendas con una densidad de 5.9 habitantes por vivienda. Para 1990 se reportó un total de 677 141 viviendas con una ocupación promedio de 5.2 habitantes por vivienda, tasa por arriba de la media nacional. Del total de viviendas el 44.6% tiene sólo un espacio para dormir, el 31.7% tiene dos y el 22.7% cuenta con tres o más dormitorios, situación que muestra un elevado porcentaje de hacinamiento que llega al 70% en las zonas pobres de la vivienda rural y una carencia casi total de servicios básicos 28/. Cabe señalar que el mayor problema lo enfrentan las once ciudades con población de más de 50 000 habitantes, generado principalmente por la expectativa de trabajo y la creciente migración. En 1986 se tenía un déficit de 105 000 viviendas y en 1990 se tienen 135 000 viviendas faltantes; se estima que este déficit se incrementará cada año en aproximadamente 5 600 viviendas, frente a una producción anual de 10 500 viviendas que construyen cada año, con la participación de 2 300 del INFONAVIT; 400 de FOVISSSTE; 300 de PROMIVI; 500 de FIDELAC y 7 000 de autoconstrucción y del sector privado.

En materia de educación básica (primaria y secundaria) se tienen serios rezagos en espacios educativos y estos principalmente en las áreas rurales; un problema grave lo constituye la deserción escolar que es del 50% durante el ciclo de primaria, lo cual se explica por problemas económicos, culturales y geográficos, situación que expresa a nivel estatal una tasa promedio de población analfabeta de 10 años y más de

22%, índice muy por encima de la media nacional. Desde 1980, el 60% de las escuelas no cuentan con mantenimiento y conservación de aulas.

La cobertura física instalada del sector salud en la entidad es deficitaria, ya que cuenta con 475 unidades médicas, de estas 463 corresponden al primer nivel de atención y 12 son hospitales con 600 camas, insuficientes para la demanda de la población, puesto que se cuenta con una cama por más de 2 600 habitantes, cuando la Organización Mundial de la Salud recomienda una cama por cada 1 000 habitantes; la disponibilidad de médicos, enfermeras y paramédicos es también insuficiente, ya que se cuenta con un médico por cada 2 800 habitantes y centros de salud que se localizan en el área urbana quedando desprotegida la población rural y sin servicios médicos y asistenciales 457 407 habitantes del campo.

Situación que se manifiesta con serios daños a la salud, especial mención requiere el problema de la transmisión del paludismo en toda el área de Tierra Caliente y Costa por presentar una tendencia al incremento que se inicia en 1960. Dentro de las enfermedades de mayor incidencia se encuentran la gastroenteritis, infecciones respiratorias y diarreicas, que representan estas últimas un índice muy alto de mortalidad, sobre todo en la región sur del Estado que es la más atrasada; cabe destacar que el 60% de la población infantil sufre desnutrición lo que agrava todavía más la situación de la salud en la entidad.

La diferencia en los niveles de desarrollo son muy marcados en la entidad, de tal manera que se puede identificar una clara regionalización que expresa las diferencias socioeconómicas del Estado de Michoacán y que se divide en seis regiones:

- La región centro-norte (centro) comprende 35 municipios.
- Región noroeste (oriente), formada por 16 municipios.



- Región tierra caliente, cuenta con 7 municipios.
- Región suroeste (costa), distribuida en 7 municipios.
- Región centro-oeste (occidente), la forman 16 municipios.
- Región ciénega de Chapala (ver anexos).

A su vez, COPLAMAR con base en estudios realizados en el Estado de Michoacán también elabora una subdivisión regional donde identifica por grupos de Municipios y niveles de desarrollo el grado de marginalidad prevaleciente en la Entidad. Esto es, COPLAMAR plantea que no existe una sola forma de medir la marginación ya que algunos estudios destacan más los aspectos económicos por sobre los sociales, o viceversa, o también combinándolos en un esfuerzo de lograr una mayor aproximación a la marginación reconociendo que no existe un concepto en lo general aceptado.

El punto de partida que considera COPLAMAR para identificar la marginación es su expresión en: bajos niveles de ingreso de la población económicamente activa; altos niveles de subempleo; altos porcentajes de población rural agrícola; incomunicación de las localidades; alimentación insuficiente; bajos niveles de escolaridad; bajos niveles de salud y dificultad de acceso a los servicios médicos; viviendas inadecuadas y sin servicios; escaso acceso a otros satisfactores como calzado, radio y televisión 29/.

En relación a estos indicadores, COPLAMAR ubica a Michoacán como de alto grado de marginación que lo sitúa entre los Estados más atrasados del país; marginación que se distribuye prácticamente por la entidad, aunque podría decirse que corresponde especialmente a sus áreas montañosas y de difícil acceso, la excepción la constituyen algunos Municipios, entre los que destacan: Morelia, Uruapan, Zamora, La Piedad, Zitácuaro, Apatzingán y Lázaro Cárdenas; se ubican en 27 municipios los grupos

étnicos, con una población de habla indígena de 105 178 habitantes, que representa el 3% del total de la entidad y se caracteriza por ser las zonas de mayor atraso.

La regionalización en Michoacán elaborada por COPLAMAR para ubicar el atraso comprende 6 zonas de alta marginación y específicamente abarca a los municipios de:

- Zona Michoacán Bajío: Angamacutiro, Chucándiro, Churintzio, Huaniqueo, Morelos, Numarán, Panindicuario, Penjamillo, Puruándiro, Tlazazalca y Zináparo.

- Zona Michoacán Noroeste: Briseñas, Pajacuarán, Régules, V. Carranza, Villamar y Vistahermosa.

- Zona Michoacán Noreste: Anganguero, Aporo, Contepec, Epitacio Huerta e Irimbo.

- Meseta Tarasca: Acuitzio, Charapan, Cherán, Chilchota, Eronguárcuaro, Huiramba, Lagunillas, Nahuatzen, Nuevo Urecho, Pátzcuaro, Quiroga, Santa Clara, Tangancuaro, Taretan, Tingambato, Tzintzuntzen y Ziracuaretiro.

- Michoacán Sureste (zona de marginación muy alta): Ario, Carácuaro, Charo, Churumuco, Huacana, Huetamo, Juárez, Madero, Necupétaro, San Lucas, Susupuato, Tiquicheo, Turicato, Tuzantla y Tzitzio.

- Michoacán Tepalcatepec (zona de marginación muy alta): Buenavista, Gabriel Zamora, Nuevo Parangaracutiro, Parácuaro, Tancitaro y Tepalcatepec 30/.

Por otro lado, de los antecedentes que se tienen de algunas acciones, cabe señalar que durante el periodo 1982 a 1988, la cobertura en servicios de salud no cubrió las necesidades de la población, pues únicamente existían 541 médicos para una población total de 3.4 millones de habitantes.

**En el sector educación la tasa promedio de analfabetismo fue del 12.2% en dicho periodo y el grado promedio de escolaridad de 4.83.**

**En cuanto a la longitud total de la red de carreteras se incrementaron en 10.2%. Se electrificaron un promedio de 2 092 poblados en ese periodo.**

**A través del sector abasto se atendieron a 2.5 millones de habitantes y en 1988 existían 887 tiendas en la entidad.**

**Respecto a la asignación de recursos, en el periodo de referencia se otorgaron, a través del Convenio Unico de Desarrollo \$ 60 056.0 millones; destinándose principalmente a obras de infraestructura carretera, bienestar social, desarrollo agropecuario y en menor medida a comercio y abasto, energéticos y desarrollo urbano.**

Ahora, a través del Programa Nacional de Solidaridad se asignaron al Estado en 1989 \$ 74 373.9 millones, los que se canalizaron a acciones de salud, desarrollo agropecuario, infraestructura caminera, comercio y abasto, educación y agua potable. En 1990 los recursos asignados al Estado se incrementaron en un 91.4% respecto a 1989, destinándose una inversión de \$ 14 236.5 millones, para acciones de desarrollo agropecuario, infraestructura caminera, salud, educación, electrificación, agua potable y alcantarillado, principalmente.

Con relación a su dinámica demográfica, a principio de la década de los ochentas, la población del Estado de Michoacán fue de 2 millones 869 mil habitantes, representando el 4.3% del total nacional. Para 1986 la entidad ya cuenta con 3 millones 282 mil personas, y para 1992 se estima alrededor de 4 millones de habitantes, casi cuatro veces y media veces más población que al inicio del siglo actual.

Entre 1950 y 1992, se observa un deterioro de la participación de la población del Estado en el total nacional, pasando de 5.5% a 4.1%. De mantenerse esta tendencia, este porcentaje sería del orden de 3.8% en el año 2000.

Lo anterior es resultado de una caída en el ritmo de crecimiento demográfico a partir de la década de los sesentas, con tasas de incremento poblacional inferiores a la media nacional. Así, en la última década el crecimiento del Estado fue de 2.1%, por debajo del 3.2% del país en su conjunto. Las proyecciones indican que el ritmo de crecimiento seguirá disminuyendo con tasa menores al promedio nacional. Este menor crecimiento de Michoacán en relación al país obedece principalmente a una tasa de migración negativa a pesar de ser un Estado que tiene un índice de natalidad de los más altos del país, situación que requiere un análisis minucioso que explique tal problemática demográfica y de sus condiciones materiales de vida.

En cuanto a la ubicación espacial de la población en el Estado, es evidente una fuerte concentración en los principales centros urbanos y, por otra, una gran dispersión en el resto del territorio, mostrando una clara tendencia al desaprovechamiento de los grandes recursos naturales con los que cuenta la región.

El 21% de la población de Michoacán vive en los municipios de Morelia, Uruapan y Zamora. Si se incorporan los municipios de Zitácuaro, Apatzingán, Hidalgo, Lázaro Cárdenas y Jacona se llega al 33% de los habitantes. En contraste, en 88 de los 113 municipios del Estado, el porcentaje es menor al 1%. Además, se percibe una mayor tendencia a la concentración en los principales núcleos urbanos. En este contexto los habitantes de Morelia, Uruapan y Zamora aumentaron su población en el total de la entidad de 17% en 1970 a 21% en 1980 y a 27% en 1990.

Con respecto al bienestar social de los michoacanos que han resentido el drástico deterioro, la entidad presenta condiciones del nivel de vida de su población en materia de ingresos, educación, vivienda, salud

y alimentación, que la sitúan por debajo del promedio general del país y sólo de esa manera se explica el fenómeno demográfico antes descrito.

Bastan algunos ejemplos para dimensionar la magnitud de esta realidad del desarrollo económico del Estado: en vivienda la entidad ofrece una menor disponibilidad de servicios en relación al promedio nacional. El 40% de las viviendas tienen piso de tierra, en comparación con el 27% a nivel del país, el 32% carece de agua entubada contra un 28% del país, la tasa de población analfabeta de 10 años y más es de 22%, mientras que es significativamente menor en promedio en el resto del país.

Situaciones similares se presentan en relación a las condiciones de salud, alimentación e ingresos. Ello ubica a la entidad por debajo de los niveles medios del país, situada entre los 10 Estados con menor desarrollo de la República. Es indudable que al interior del Estado, las condiciones del nivel de vida de la población presenta también profundos contrastes y desequilibrios regionales, que se manifiesta también de manera por demás evidente de municipio a municipio. Por ejemplo el analfabetismo de la población de 10 años y más en los municipios de Purépero, Uruapan y Morelia registran tasas de 13.8%, 14.1% y 10.9%, respectivamente; en contraste, Tuzantla y Nocupétaro reportan valores superiores al 44%.

Con respecto a la actividad económica, el Producto Interno Bruto de Michoacán participó en 1990 con el 2.4% del total nacional. En términos del PIB per cápita, el Estado ocupó el vigésimo octavo lugar en el país.

A nivel sectorial, las actividades predominantes en la entidad en relación a la media nacional son las agropecuarias, forestales y pesqueras. La participación de la industria manufacturera, por su parte, muestra cierto rezago en comparación con el promedio del país.

#### **2.4. Origen y Evolución de los Planes y Programas Implementados en el Estado de Michoacán.**

Sin duda el impacto en las condiciones de vida de la población es derivado de la política de ajuste económico implementado desde inicio de los años ochenta y este alto costo social ha requerido la puesta en marcha de planes y programas que tiendan a disminuir la desigualdad y los rezagos que se expresan con mayor gravedad en algunas entidades del país, entre las que destaca el Estado de Michoacán como uno de los más atrasados.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) del gobierno de Miguel de la Madrid, la descentralización de la vida nacional y el desarrollo regional ocupan un lugar relevante puesto que se contempla: el desarrollo integral de los Estados, el fortalecimiento municipal y en general la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

En esta perspectiva del desarrollo regional se contempla que las entidades federativas que conforman la nación logren mayores niveles de bienestar y progreso sobre todo los estados más pobres del país, a partir del establecimiento de prioridades compatibles y enmarcadas en la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo y también, considerando la autonomía estatal, organicen sistemas de planeación democrática con el claro propósito de que sean las propias entidades quienes promuevan y administren su propio proceso de desarrollo, iniciativas que deben conformar el Plan de Desarrollo Estatal y los Planes Municipales y/o subregionales que serán implementados mediante los Programas Operativos Anuales (POA).

Esta concertación entre gobiernos Federal, Estatal y Municipal se formaliza a través del Convenio Único de Desarrollo (CUD), que es el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, que busca dar respuesta a las grandes necesidades de las entidades, mediante el establecimiento de mecanismos para concretar la descentralización a partir de la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales.

**Esta estrategia del Plan se apoya en los programas establecidos en el CUD:**

- 1.- Programas Estatales de inversión (PEI).**
- 2.- Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER).**
- 3.- Programa de Atención a Zonas Marginadas.**
- 4.- Programas Sectoriales Concertados (PROSEC)**
- 5.- Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).**
- 6.- Apoyos Financieros a Estados y Municipios. 31/**

**Desde 1983, los programas económicos y sociales implementados en Michoacán se orientaron al fortalecimiento de sus sectores productivos y a buscar una más eficiente integración de las actividades del Estado con el occidente y centro del país y de la franja costera del pacífico.**

**En el periodo, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Michoacán (COPLADEM) elaboró un diagnóstico que orientó la asignación de recursos estatales destinados prioritariamente a la realización de obras principalmente de apoyo a la producción agropecuaria y de bienestar de la población rural, con la participación activa de las comunidades.**

**En el marco del CUD se han ejercido recursos federales, desde 1983 hasta septiembre de 1988 por un total de 60 mil 056 millones de pesos, canalizándose el 67.2% a los programas de desarrollo regional, con los cuales se llevaron a cabo principalmente obras y proyectos de desarrollo agropecuario, forestal y de comunicación terrestre; a los programas regionales de empleo se destinó el 10.3% apoyando**

**Esta estrategia del Plan se apoya en los programas establecidos en el CUD:**

- 1.- Programas Estatales de inversión (PEI).**
- 2.- Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER).**
- 3.- Programa de Atención a Zonas Marginadas.**
- 4.- Programas Sectoriales Concertados (PROSEC)**
- 5.- Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).**
- 6.- Apoyos Financieros a Estados y Municipios. 31/**

Desde 1983, los programas económicos y sociales implementados en Michoacán se orientaron al fortalecimiento de sus sectores productivos y a buscar una más eficiente integración de las actividades del Estado con el occidente y centro del país y de la franja costera del pacífico.

En el periodo, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Michoacán (COPLADEM) elaboró un diagnóstico que orientó la asignación de recursos estatales destinados prioritariamente a la realización de obras principalmente de apoyo a la producción agropecuaria y de bienestar de la población rural, con la participación activa de las comunidades.

En el marco del CUD se han ejercido recursos federales, desde 1983 hasta septiembre de 1988 por un total de 60 mil 056 millones de pesos, canalizándose el 67.2% a los programas de desarrollo regional, con los cuales se llevaron a cabo principalmente obras y proyectos de desarrollo agropecuario, forestal y de comunicación terrestre; a los programas regionales de empleo se destinó el 10.3% apoyando



principalmente la rehabilitación del lago de Pátzcuaro y la electrificación rural de la entidad; también, por medio de los programas de coordinación especial, se ejerció el 22.5% destinado fundamentalmente a la educación básica 32/.

En los programas de desarrollo regional se tenían tres modalidades:

- a).- Programas productivos.
- b).- Programas de desarrollo social.
- c).- Programas de infraestructura básica de apoyo.

Es pertinente destacar que en éste período fundamentalmente los programas que se implementaron en la entidad son los que forman parte del Convenio Unico de Desarrollo y que a partir de 1989 cambia a Convenio de Desarrollo Social (CODESOL).

De los programas de desarrollo regional que integraba el CUD en Michoacán desde 1983 destacan los siguientes:

- Desarrollo de áreas de temporal.
- Desarrollo de áreas de riego.
- Caminos rurales.
- Desarrollo de la infraestructura.

- Vivienda progresiva.
- Mejoramiento de vivienda.
- Agua potable.
- Alcantarillado.
- Ampliación y mejoramiento de la planta física educativa.
- Centros culturales.
- Electrificación rural.
- Mejoramiento urbano.
- Urbanización para uso habitacional.
- Infraestructura y equipamiento para la vialidad y el transporte urbano. 33/

Además, en el contexto de la regionalización del Estado de Michoacán, se han establecido algunas subregiones geográficas con la finalidad de impulsar programas de desarrollo regional muy específicos, de éstas destacan a fines de la década: la región Oriente, Tierra Caliente, Costa, Meseta Purépecha, Bajío, Ciénega de Chapala. De las cuales, en la mayoría ya se cuenta con una estrategia muy completa que permite su instrumentación concertada con la federación en el marco del CODESOL, con la misma normatividad y esquema de financiamiento.

También, conviene destacar que el antecedente inmediato del soporte financiero sobre el que empezó a operar el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) lo constituyen los recursos presupuestales del ramo XXVI, durante la gestión de Miguel de la Madrid, se les conocía como rubro de desarrollo regional, estos recursos se otorgaron a los gobiernos de los Estados a través de los CUD y permitían realizar obras y servicios públicos diversos.

Durante el primer año de existencia del Programa Nacional de Solidaridad se constituyó en una extensión automática de los programas y presupuestos de desarrollo regional tradicionalmente existentes.

Los programas y presupuestos auténticos del Programa Nacional de Solidaridad se expresaron con mayor intensidad hasta el año de 1990, a pesar de que desde mediados de 1989 a estos recursos del Ramo XXVI se les comenzó a ubicar como propios de Solidaridad. En 1990 de los trece principales programas del Ramo XXVI, casi el 90% del presupuesto total de ellos, prácticamente once existían con anterioridad a la presencia del Programa Nacional de Solidaridad, con nombre, diseño, objetivos e instrumentación muy parecidos a lo que ahora es Solidaridad.

Principales programas manejados por el Programa Nacional de Solidaridad (recursos del Ramo XXVI):

- Fondos de solidaridad para la producción.
- Infraestructura carretera.
- Educación.
- Agua potable.

- **Fondos municipales de solidaridad.**
- **Desarrollo urbano y ecología.**
- **Electrificación.**
- **Fondos para la producción indígenas.**
- **Seguridad pública y readaptación social.**
- **Drenaje.**
- **Programas regionales.**
- **Otros programas.**

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1/- Hernández Laos Enrique. Crecimiento Económico y Pobreza en México. Una Agenda para la Investigación. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM. México, 1992.
- 2/- Ibidem.
- 3/- S.P.P. Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988.
- 4/- Ibidem.
- 5/- Op. cit. "Crecimiento Económico y Pobreza..."
- 6/- Ibidem.
- 7/- González Casanova Pablo. México ante la Crisis. Dos tomos. Ed. Siglo XXI. México 1985.
- 8/- Ibidem.
- 9/- Ibidem.
- 10/- Ibidem.
- 11/- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Combate a la Pobreza. Ed. El Nacional. México, 1990.
- 12/- García Rocha Adalberto. La Desigualdad Económica. Ed. El Colegio de México. México, 1986.

- 13/- Op. cit. "Crecimiento Económico y Pobreza...
- 14/- Ibidem.
- 15/- Ibidem.
- 16/- Ibidem.
- 17/- COPLAMAR. Necesidades Esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al Año 2000. cinco tomos. Ed. Siglo XXI. México 1983.
- 18/- Secretaría de Programación y Presupuesto. PIDER. Memoria 1977-1981.
- 19/- Ibidem.
- 20/- Ibidem.
- 21/- COPLAMAR. Lineamientos Programáticos. Documento fotocopiado.
- 22/- S.P.P. México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. Experiencias de Cambio Estructural. 1983-1988.
- 23/- INEGI. Gobierno del Estado de Michoacán. Anuario Estadístico del Estado de Michoacán. 1990.
- 24/- Op. cit. "SPP México: Desarrollo...
- 25/- Plan Básico de Gobierno. Michoacán. 1986-1992.

**26/- Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Michoacán.**

**27/- Op. cit. "Plan Básico..."**

**28/- INEGI. Gobierno del Estado de Michoacán. Anuario Estadístico del Estado de Michoacán. 1990.**

**29/- Op. cit. "Necesidades Esenciales..."**

**30/- Ibidem.**

**31/- Op. cit. "SPP. México. Desarrollo..."**

**32/- Ibidem.**

**33/- Ibidem.**

### **CAPITULO III. LA IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO DE MICHOACAN EN EL PERIODO 1989-1990.**

#### **3.1. Formulación de un Sistema de Hipótesis.**

El Estado mexicano ha venido implementando una política económica basada en planes y programas encaminados a lograr el desarrollo económico del país, que en la actualidad ha resultado insuficiente, debido a la desarticulación de estos planes, que han venido operando en el ámbito sectorial al margen de una planificación integral y siendo de tipo indicativo hacia los sectores más rentables para los grupos hegemónicos y los grandes inversionistas, agudizando por lo tanto las desigualdades sociales.

En este contexto, el Programa Nacional de Solidaridad con características similares a los planes y programas anteriores pero adaptado a una sociedad mexicana más organizada y politizada, se materializa en pequeños proyectos atomizados en una realidad regional heterogénea y de apoyo a la sobrevivencia de los grupos sociales más necesitados, refleja un marcado carácter coyuntural, asistencialista y de emergencia que busca atender a las regiones más atrasadas del territorio nacional, orientando básicamente sus recursos limitados al rubro de atención a las necesidades elementales de bienestar, muy por encima de lo que se destina a la producción y a la infraestructura de apoyo, situación que tiende a posponer la generación de empleos.

Tal es el caso del Estado de Michoacán, que presenta una de las economías que cuenta con un alto índice de marginalidad a nivel de todo el país y en el cual tienden a profundizarse aún más las desigualdades sociales ubicando a la entidad entre las más pobres a pesar de contar paradójicamente con grandes recursos naturales.

Situación que permite aseverar que, el Programa Nacional de Solidaridad es sólo un paliativo a la problemática de la pobreza extrema en el Estado de Michoacán, debido a la magnitud de los rezagos



### **CAPITULO III. LA IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO DE MICHOACAN EN EL PERIODO 1989-1990.**

#### **3.1. Formulación de un Sistema de Hipótesis.**

El Estado mexicano ha venido implementando una política económica basada en planes y programas encaminados a lograr el desarrollo económico del país, que en la actualidad ha resultado insuficiente, debido a la desarticulación de estos planes, que han venido operando en el ámbito sectorial al margen de una planificación integral y siendo de tipo indicativo hacia los sectores más rentables para los grupos hegemónicos y los grandes inversionistas, agudizando por lo tanto las desigualdades sociales.

En este contexto, el Programa Nacional de Solidaridad con características similares a los planes y programas anteriores pero adaptado a una sociedad mexicana más organizada y politizada, se materializa en pequeños proyectos atomizados en una realidad regional heterogénea y de apoyo a la sobrevivencia de los grupos sociales más necesitados, refleja un marcado carácter coyuntural, asistencialista y de emergencia que busca atender a las regiones más atrasadas del territorio nacional, orientando básicamente sus recursos limitados al rubro de atención a las necesidades elementales de bienestar, muy por encima de lo que se destina a la producción y a la infraestructura de apoyo, situación que tiende a posponer la generación de empleos.

Tal es el caso del Estado de Michoacán, que presenta una de las economías que cuenta con un alto índice de marginalidad a nivel de todo el país y en el cual tienden a profundizarse aún más las desigualdades sociales ubicando a la entidad entre las más pobres a pesar de contar paradójicamente con grandes recursos naturales.

Situación que permite aseverar que, el Programa Nacional de Solidaridad es sólo un paliativo a la problemática de la pobreza extrema en el Estado de Michoacán, debido a la magnitud de los rezagos

económicos acumulados en los estratos sociales más necesitados de la población durante varias décadas y que los recursos con que se cuenta para tal fin resultan a todas luces insuficientes. Pobreza que no sólo va a continuar sino que se va a profundizar, arrastrando a la depauperación a sectores de la clase media a condiciones de subsistencia; situación que impulsa la migración de la población a los cuatro principales centros urbanos de Michoacán y a la frontera norte del país para establecerse en forma precaria en arrabales, incorporándose a la masa de desempleados y subempleados en la economía informal reduciendo su aportación al PIB nacional. Además de evidenciarse que históricamente la política social del Estado mexicano no se ha planteado como meta inmediata el acabar con la desigualdad social que es la base del modelo económico que le da margen de manejo político y de donde se obtiene legitimidad social y consenso.

Cabe destacar que el Programa Nacional de Solidaridad, como estrategia de política social sólo ha actuado para aligerar los efectos de los estragos ocasionados por el impacto de los planes y programas económicos de ajuste y austeridad al reducirse sustancialmente el gasto público en obras y servicios de beneficio social aplicados desde los años ochenta como alternativa de política económica del Gobierno mexicano con la idea empeñada de sanear las finanzas públicas del país y así redinamizar la economía, con lo que más adelante se lograría generar las condiciones de equidad y de justicia siempre postpuestas.

El diseño de la estrategia de la política social del Programa Nacional de Solidaridad ha sido concebido en dos vertientes fundamentales: una interna, a partir de una realidad social nacional que retoma la rica tradición humanista de nuestro pueblo y los antecedentes del Estado Mexicano posrevolucionario; y otra, de carácter externo que se ubica en los lineamientos trazados por los postulados de organismos acreedores como el Fondo Monetario Internacional, que busca abrir espacios a la inversión privada de capital extranjero, en ámbitos que se reservaban a la inversión estatal via los servicios públicos subsidiados como apoyo al salario de manera indirecta en el marco de la política social y que en el contexto del nuevo modelo de política económica de ajuste y austeridad busca evitar el alto costo social a través de Solidaridad como programa emergente.

**La estrategia de política social parte de la idea de suponer que la problemática de la pobreza en México se debe a las altas tasas de crecimiento demográfico, con lo cual no se abordan las causas ni se ataca su base estructural que ha propiciado la pobreza y la pobreza extrema de una numerosa población, puesto que implica poner en cuestionamiento el alto costo social que ha significado el modelo económico basado en tan desigual e inequitativo reparto de la riqueza social, esquema seguido por nuestro país en los últimos diez años: el neoliberalismo.**

**En esta perspectiva cabe su replanteamiento con el consenso nacional por un modelo de desarrollo económico más justo y equitativo que eleve ampliamente el nivel de vida de las mayorías de la población. Además de fortalecer la planificación integral, impulsando planes y programas de desarrollo social con mayores recursos rescatados de la renegociación de la deuda externa, tanto financieros como de participación de las comunidades y de organizaciones rurales y urbanas en la creación de proyectos productivos autogestivos que utilicen la gran cantidad de mano de obra de que dispone nuestro país y con una tecnología que lo permita, atendiendo el problema del empleo y el salario de manera permanente, en síntesis una justa redistribución del ingreso.**

**Es decir, la solución del problema de la pobreza (en esos términos y no buscando estratificarla) es de prioridad nacional para nuestro país y requiere de mucho más que un programa, se necesita una amplia política social que sea coherente con una reforma en política económica impulsada a través del Estado por consenso de la sociedad.**

### **3.2. La Implementación del Programa Nacional de Solidaridad en el Estado de Michoacán; en el período 1989-1990.**

El Programa Nacional de Solidaridad se fundamenta en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y, como se ha venido señalando es el instrumento orientado al objetivo primordial del mejoramiento productivo del nivel de vida de la población, mediante la lucha contra la pobreza extrema.

El Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán fue establecido y estructurado dentro del marco constitucional de la Nación y de su propia constitución, siendo también uno de sus propósitos fundamentales el mejoramiento de los niveles de vida de los michoacanos.

La Ley de Planeación del Estado de Michoacán, define que el documento con base al cual se elaborarán y conducirán los instrumentos de desarrollo y la planeación estatal y municipal, es el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán.

A su vez, la Delegación Regional de la ex Secretaría de Programación y Presupuesto, conjuntamente con el Gobierno del Estado, coordina la planeación regional a través del COPLADEM y la relación entre la federación y Estados , a través del Convenio Unico de Desarrollo.

En Michoacán, la satisfacción de las necesidades elementales de la población en pobreza extrema: alimentación, salud, educación, vivienda y servicios son requisitos para lograr la solidaridad social en el Estado y principalmente el dotar de servicios de salud, apoyar la labor educativa; ampliar la red de caminos y procurar los servicios básicos de: agua, vivienda, drenaje y luz, en las comunidades y ejidos, en colonias populares y poblados rurales que carecen de ellos.

**El gobierno de Michoacán ha contado con el apoyo de la federación para, en el contexto del Programa Nacional de Solidaridad, implementar programas que atiendan los rezagos sociales y también, impulsar el crecimiento y desarrollo de la planta productiva que genere más empleos y mayores ingresos.**

**Los programas que integran Solidaridad en Michoacán los podemos ubicar de manera general en: Programas de Solidaridad para el Bienestar Social (sociales), Programas de Solidaridad para la Producción (productivos) y, Programas de Solidaridad para el Desarrollo Regional (de apoyo); también, dentro de Solidaridad operaron programas especiales: Fondos de Solidaridad para la Producción, Escuela Digna, Niños de Solidaridad, Mujeres en Solidaridad, Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas y, Hospital Digno.**

**Programas que se han venido implementando para enfrentar la problemática de la realidad del Estado de michoacán que se ha venido reiterando a lo largo del presente trabajo de los cuales destacan el proceso de cambio de una sociedad eminentemente rural, indígena y campesina a una sociedad urbana pero no como resultado del mejoramiento del nivel de vida, sino como como expresión de la pobreza y de las desigualdades regionales, prevaleciendo fuertes contrastes entre crecientes concentraciones de población en unas cuantas ciudades y por otro lado desequilibrada dispersión regional.**

**El Estado de Michoacán cuenta con una población de 3 millones 548 mil 199 habitantes, según el censo de 1990, distribuidos en 7,716 comunidades de los 113 municipios en que se encuentra dividido el Estado; el 60% de la población se encuentra en las regiones Centro y Ciénega, ya que en ellas se ubican 67 de los municipios. En Morelia, Uruapan, Zamora, Lázaro Cárdenas, Zitácuaro y Apatzingán, se ubican el 37.7% de la población total y, en 66 municipios se localiza el 23.8% de los habitantes; de éstos, 17 tienen menos de 10 000 habitantes.**

Observando la distribución demográfica se evidencia la gran dispersión, pues 87.8% del total de las localidades tienen menos de 500 pobladores, incluyendo en ellos 5,102 que no rebasan los 100 pobladores.

Morelia constituye el ejemplo más claro del grado de urbanización alcanzado por la entidad, en 1980 contaba apenas con 297,544 habitantes, a donde los pobres han arribado en masa y lo seguirán haciendo dado el fuerte impulso migratorio del campo a la ciudad. Morelia tiene aproximadamente un millón de habitantes, según los datos del censo de 1990, sin embargo hay ciertas reservas para su aceptación dado que en Morelia se encuentran más de 260 colonias de las cuales un 70% son populares. De tal manera que sólo en la ciudad capital del Estado se concentra casi el 30% de la población total de la entidad.

De la población total del Estado de Michoacán, se considera que la población económicamente activa (PEA) asciende a 920,154 habitantes; el 38% de la población ocupada desarrolla actividades en el sector terciario o de servicios; en actividades primarias o agrícolas y extractivas encontramos el 34% de la población ocupada y el resto trabaja en el sector secundario o actividades industriales; prácticamente el 60% de la población ocupada se encuentra en la pobreza extrema: 533 mil trabajadores no perciben salario o reciben un ingreso inferior a 2 salarios mínimos *1/*. El mayor índice de marginación se ubica en las regiones de Tierra Caliente, Occidente, Meseta Purépecha y Ciénega *2/*.

La población considerada en Michoacán en condiciones de alta marginalidad social se estima en 3,193,379 personas que equivale al 90% del total estatal, cifra realmente alarmante. Tal población marginada se distribuye en los 113 municipios, de los cuales 91 se consideran de alta a muy alta marginación social; siendo 72 de alta, los comprendidos como de marginación media son 21 y sólo uno (Morelia) se le ubica de baja. La inversión pública a través de Solidaridad 1989-1991 se distribuyó de la siguiente forma: el 62.7% de los municipios de muy alta y alta marginación divididos en 13.4% a los de muy alta y 49.3% a los de alta. A los de condición media se destinó el 28.1% y al de baja el 9.0%. Por

**regiones las de más altos índices de marginación se localizan en municipios de: Tierra Caliente, Centro, Oriente, Occidente y Costa.**

**Las regiones que por sus condiciones de marginación social significaron el destinar la mayor proporción de inversión a aquellos municipios de muy alta o alta marginación: Tierra Caliente 100%, Centro en la zona de Cuitzeo 96.5%, Ciénega en la parte del Bajío 80.1%, Occidente en el valle de Apatzingán 76.4%, Oriente 65.8% y Costa 60.8% 3/.**

**En el período de 1989-1991, se ejercieron recursos a través de Solidaridad para Michoacán por 691,011.5 millones de pesos en los diversos programas y regiones. De ellos la Federación aportó 435,932.2 millones de pesos, el Estado contribuyó con 210,201.8 y las comunidades participaron con 44,877.5 millones.**

**Inversión de Solidaridad que mostró un importante incremento en relación con el Programa de Desarrollo Regional en el año de 1988, cuando el gasto fue de 40,972.3 millones. En 1989 creció en 241.5%, para 1990 en 482.9% y en 1991 alcanzó un incremento del 969.6%.**

**Los recursos de Solidaridad en este período de 1989-1991 han sido canalizados para la ejecución de obras, acciones y servicios que las comunidades demandan, entre las que cabe señalar la atención de más de 50 programas como el carretero, apoyos para la producción, construcción y rehabilitación de espacios educativos, construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable; también construcción de sistemas de riego, fomento a la producción y productividad agropecuaria y forestal, construcción y rehabilitación de clínicas y hospitales, fortalecimiento de la seguridad pública, electrificación de poblados y colonias, becas a escolares y urbanización; entre otros.**

**Cuadro 2**  
**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**  
**ESTADO DE MICHOACÁN**  
**DISTRIBUCION DE LA INVERSION POR PROGRAMA**  
**1989-1991.**  
**(millones de pesos)**

<b>PROGRAMA</b>	<b>INVERSIÓN</b>	<b>%</b>
<b>Total</b>	<b>691,011.5</b>	<b>100.0</b>
<b>-Carreteras y caminos</b>	<b>122,650.9</b>	<b>17.7</b>
<b>-Apoyo a la producción</b>	<b>95,504.6</b>	<b>13.8</b>
<b>-Espacios educativos</b>	<b>80,416.4</b>	<b>11.6</b>
<b>-Agua potable</b>	<b>72,985.7</b>	<b>10.6</b>
<b>-Areas de riego</b>	<b>44,977.8</b>	<b>6.5</b>
<b>-Producción y productividad</b>	<b>37,343.3</b>	<b>5.4</b>
<b>-Salud</b>	<b>36,452.4</b>	<b>5.3</b>
<b>-Apoyo a la educación</b>	<b>35,579.4</b>	<b>5.2</b>
<b>-Seguridad pública</b>	<b>32,666.9</b>	<b>4.7</b>
<b>-Electrificación</b>	<b>32,265.1</b>	<b>4.7</b>
<b>-Urbanización e infraestructura social</b>	<b>21,003.7</b>	<b>3.0</b>
<b>-Drenaje y tratamiento de aguas negras</b>	<b>14,542.4</b>	<b>2.1</b>
<b>-Acopio y abasto</b>	<b>11,029.0</b>	<b>1.6</b>
<b>-Infraestructura pecuaria</b>	<b>10,216.8</b>	<b>1.5</b>
<b>-Otros</b>	<b>43,377.1</b>	<b>6.3</b>

Fuente: Evaluación - Memoria: Tres Años de Solidaridad en Michoacán, 1989 - 1991. Gobierno del Estado de Michoacán. COPLADEM. 4/.



En este contexto se llevaron a cabo más de 7,000 proyectos en beneficio de 3,118 localidades, 40% del total de núcleos de población que integran Michoacán.

**Cuadro 3**  
**INVERSION EJERCIDA POR PROGRAMA**  
 1989-1991  
 (millones de pesos)

PROGRAMA	INVERSION	%	PROYECTOS	LOCALIDADES
<b>Total</b>	<b>691,011.5</b>	<b>100.0</b>	<b>7,043</b>	<b>3,118</b>
<b>Solidaridad para el Bienestar Social</b>	<b>309,707.9</b>	<b>44.8</b>	<b>4,213</b>	<b>1,298</b>
<b>Solidaridad para la Producción</b>	<b>211,190.7</b>	<b>30.6</b>	<b>1,773</b>	<b>2,493</b>
<b>Solidaridad para el Desarrollo Regional</b>	<b>170,112.9</b>	<b>24.6</b>	<b>1,061</b>	<b>491</b>

Fuente: Evaluación - Memoria: Tres Años de Solidaridad en Michoacán, 1989 - 1991. Gobierno del Estado de Michoacán. COPLADEM, 5/.

Así, se reitera que para los Programas de Solidaridad para el Bienestar social, se destinaron recursos por un monto de 310 mil millones de pesos; en los Programas de Solidaridad para la Producción, el gasto

ascendió a 211 mil millones y para los Programas de Solidaridad para el Desarrollo Regional se canalizaron 170 mil millones.

La región con mayor inversión es la Centro, en ella se encuentran 35 de los 113 municipios del Estado (30%); 1808 localidades de las 7,716 (23%) y; 1,288,159 habitantes, 36% del total. La inversión aquí aplicada 220,179.9 millones, equivale al 31.9% del total de la inversión. Situación que explica la mayor canalización de recursos a esta región.

Caso contrario lo encontramos en la Costa que se le asignó la menor inversión 3.8% del total, a la que también le correspondió el menor número de proyectos, 5%.

**Cuadro 4**  
**INVERSION EJERCIDA POR REGION**  
**1989-1991**

(millones de pesos)

REGION	INVERSION	%	PROYECTOS	%	LOCALIDADES
Total	691,011.5	100	7,047	100	3,118
Centro	220,179.9	31.9	2,611	37	433
Oriente	94,421.8	13.7	1,281	18	307
Tierra Caliente	35,438.7	5.1	399	6	89
Costa	25,986.4	3.8	348	5	76
Occidente	98,489.1	14.2	1,040	15	166
Ciénega	94,356.3	13.6	1,214	17	227
Cobertura Estatal	122,139.3	17.7	154	2	1,820

Fuente: Evaluación - Memoria: Tres Años de Solidaridad en Michoacán, 1989 - 1991. Gobierno del Estado de Michoacán. COPLADEM 6/.

Dentro de los Programas de Solidaridad para el Bienestar Social, destacan los orientados a: educación, salud, vivienda, agua potable y seguridad pública; para tal fin, Solidaridad invirtió recursos en el período 1989-1991 por 309,707.9 millones de pesos, 44.8% del total. Con estos recursos se ejecutaron 4213 proyectos, en casi toda la entidad.

Dentro de tales acciones destacan las dedicadas a la educación, a través de los programas de ampliación y mejoramiento de la planta física para la educación, apoyo a la educación, educación básica, educación extracurricular y educación para los adultos, ejerciéndose 115,995.8 millones de pesos en 2084 proyectos, en este lapso se construyeron 1572 espacios educativos entre aulas, talleres, laboratorios y anexos.

Además, también con recursos de Solidaridad se apoyó en la construcción del Instituto Tecnológico Regional de Estudios Superiores de Zitácuaro, se remodeló y amplió el de Lázaro Cárdenas y se apoyó a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en la construcción y equipamiento de laboratorios.

En el marco del programa Escuela Digna destacan las acciones más importantes en materia de rehabilitación de escuelas, junto con los programas de becas a escolares de los diferentes niveles de estudio, en el que sobresalen el apoyo brindado a estudiantes de primaria, a través del programa Niños de Solidaridad y en proyectos de educación básica se apoyó con el pago de salarios a casi 1500 maestros, principalmente en el nivel primaria.

Para agua potable, en el periodo de tres años se erogaron 72,985.7 millones de pesos, con lo que se realizaron 465 obras y proyectos para una cobertura de 400 comunidades. De tal cantidad, 29,143.6 millones de pesos se utilizaron en el programa de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas, rehabilitándose 25 sistemas de agua potable en 24 municipios, en la construcción de 10 sistemas en 7 municipios y en 15 estudios y proyectos de factibilidad; de tales trabajos sobresalen los realizados en las

cabeceras municipales de Uruapan, Tuxpan, Villa Jiménez, Taretán, Quiroga, La Piedad, Zitácuaro, Ario, Contepec, Nocupétaro, Tacámbaro, Lázaro Cárdenas, Zamora y Jacona, entre otras.

En salud, el gasto ascendió a 36,452.4 millones de pesos, para 286 obras o acciones destinadas a 369 comunidades. En el año de 1991, con una inversión de 6,943.7 millones de pesos se inició la construcción de 2 hospitales generales para las regiones de Ciénega y Occidente, el hospital general de Sahuayo y Uruapan, beneficiando a 237,000 habitantes. Con esta misma inversión también se amplió y remodeló el hospital general de Lázaro Cárdenas, que cubre una cobertura de 53,000 pobladores de la región de la Costa.

Cabe destacar que en 1991 se implementa en el entidad el programa Hospital Digno, llevándose a cabo obras de ampliación y rehabilitación, adquisición de equipo e instrumental médico en los hospitales infantil "Eva Sámano de López Mateos" en Morelia y en el general "Ramón M. Ponce" en Apatzingán, con un gasto total de 2,000.0 millones de pesos, con una cobertura para 450,000 y 230,000 habitantes, respectivamente.

En el rubro de seguridad pública, la inversión ejercida en este trienio fue de 32,666.9 millones de pesos. Recursos con los que se construyó en la ciudad de Morelia el nuevo Centro de Readaptación Social (CERESO), que busca reducir la sobrepoblación existente del antiguo centro penitenciario; se construyó también la academia de policía, se rehabilitaron 23 centros de readaptación social que existen en la entidad; así como la construcción del CERESO de Uruapan; dotación de equipo de radiocomunicación estatal y a los cuerpos de seguridad en el Estado.

En materia de drenaje y alcantarillado se realizaron 85 acciones de rehabilitación y ampliación de las redes, en estas se incluyen a las cabeceras municipales de Zacapu, Paracho, Huetamo, Huandacareo y Maravatio. También se construyeron plantas de tratamiento de aguas negras en Quiroga y Pátzcuaro, cuya inversión total en este programa ascendió a 14,542.4 millones de pesos.

Así mismo, en el ámbito de Solidaridad para la Producción se realizaron principalmente programas en torno a productos alimenticios, el gasto aquí erogado fue de 211,190.7 millones de pesos, 30.6% de la inversión ejercida en el periodo que se aborda.

Cuadro 5  
**PROGRAMAS PRODUCTIVOS**  
**INVERSION POR REGION**  
 1989 - 1991  
 ( Millones de Pesos)

REGION	INVERSION	%	PROYECTOS	%
Total	211,190.7	100.0	1,773	100.0
Centro	65,708.6	31.1	860	48.5
Oriente	22,092.5	10.5	188	10.6
Tierra Caliente	12,295.6	5.8	87	4.9
Costa	6,415.9	3.0	71	4.0
Occidente	24,588.6	11.6	226	12.8
Ciénega	34,357.2	16.3	316	17.8
Cobertura Estatal	45,732.3	21.7	25	1.4

Fuente: Ibidem. 7/

A los programas de infraestructura pecuaria, fomento a la producción y productividad agropecuaria y forestal, desarrollo de áreas de riego y apoyo a la producción, se destinó la mayor inversión que ascendió a 89.1% de este gasto; también, para el Programa de Fondos de Apoyo a la Producción se asignó un porcentaje significativo de estos.

En proyectos de áreas de riego se perforaron 156 pozos profundos para 8,693 has. y se construyeron 120 zonas de riego para una extensión de 10,795 has para las distintas regiones del estado, con un monto de inversión para este programa de 44,977.8 millones de pesos, incluyendo obras de dragado, conservación de suelo y agua, entre otras, en total se realizaron 446 proyectos.

En cuanto a acciones de fomento a la producción y productividad agropecuaria y forestal, se llevaron a cabo 759 proyectos con un gasto de 37,343 millones de pesos; destacando viveros forestales, frutícolas, reforestación, asistencia técnica, desmontes y despiedres.

En infraestructura pecuaria la inversión se ubicó en 10,216.8 millones de pesos para programas de desarrollo ganadero como el establecimiento de establos familiares, unidades avícolas de engorda y cría, bovinos, ovinas, curícolas; además de, pastizales, abrevaderos, etc..

En lo que concierne a los programas clasificados como Solidaridad para el Desarrollo Regional, se tuvo una aplicación de recursos en este período de 170,112.9 millones de pesos, 24.6% del gasto de Solidaridad en estos tres años en el Estado. El gasto más significativo en este rubro se ubica en los proyectos carreteros y de electrificación que en total ascienden al 91% de esta inversión.

En el programa carretero se llevaron a cabo 160 obras y acciones con una inversión total de 122,650.9 millones de pesos. Se construyeron 14 carreteras estatales con una longitud de 128.2 kilómetros; 429 kms. en 74 caminos rurales; 206.7 kms. en carreteras alimentadoras y en acciones de conservación de la red estatal, se atendió 5,032 kms.

En carreteras estatales cabe mencionar a: Villa Madero- Nocupétaro, Yoricostio- Tacámbaro- Ario de Rosales, Epitacio Huerta- Contepec, Morelia- Cuto del Porvenir y Puruarán- Tunicato, como carreteras terminadas; en proceso se encuentran, libramiento Cuto del Porvenir, Aporo- Ángangueo, Morelia- Teremendo y Circuito Lago de Pátzcuaro.

En el programa líneas de transmisión y distribución se incluyen todos los proyectos de electrificación, habiéndose realizado en el lapso de tres años un total de 597 con una inversión de 32,265.1 millones de pesos. Con tal monto se electrificaron 375 poblados en beneficio de 386 comunidades y 110 colonias en 61 localidades.

En establecimientos de acopio y abasto la erogación significó 11,029.5 millones de pesos para 242 proyectos, se construyeron 24 lecherías, se realizó la apertura de 175 tiendas rurales y se ampliaron 42 almacenes regionales.

También, cabe destacar que en este periodo de 1989-1991, en Michoacán se han implementado 6 programas especiales dentro de Solidaridad, invirtiéndose en ellos recursos por 190,203.4 millones de pesos de los 691,011.5 millones que se destinaron a todo el Programa para la entidad.

**Cuadro 6**  
**PROGRAMAS ESPECIALES**  
**INVERSION POR PROGRAMA**  
**1989-1991**  
**(millones de pesos)**

<b>PROGRAMA</b>	<b>INVERSION</b>	<b>UNIDAD</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>LOCALIDADES</b>	<b>BENEF.</b>
<b>Fondos de Solidaridad</b>					
para la Prod	95,504.6	Ha.	149,233	2,034	65,193
<b>Agua Potable y Alcantarillado</b>					
para Zonas Urbanas.	33,258.3	obra	55	400	834,000
Escuela Digna.	31,049.9	obra	2,404	1,150	400,000
Niños de Solidaridad.	23,997.8	beca	21,840		21,840
Mujeres en Solidaridad.	4,392.8	obra	192	192	15,244
Hospital Digno.	2,000.0	obra	2	2,934	680,000

Fuente: Evaluación - Memoria: Tres Años de Solidaridad en Michoacán, 1989 - 1991. 8/.



Una expresión significativa de la participación social en Solidaridad, lo constituye la conformación y actuación de los Comités de Solidaridad, que en el periodo de 1989 a 1991 se han integrado 4,769 de los cuales para el ámbito rural son 2,910 y urbanos 1,854. Y por regiones el número acumulado de comités en general, clasificados en rurales y urbanos es:

**Cuadro 7**  
**COMITES DE SOLIDARIDAD**  
**1989-1991**

REGION	TOTAL	URBANOS	RURALES
Centro	1,269	492	777
Oriente	795	311	484
Tierra Caliente	444	174	270
Costa	579	226	353
Occidente	1,015	397	618
Ciénega	667	259	408
Totales	4,769	1,859	2,910

Fuente: Evaluación - Memoria: Tres Años de Solidaridad en Michoacán, 1989 - 1991. Gobierno de Estado de Michoacán. COPLADEM. 9/.

Otro importante programa que se realizó fue el Programa de Desarrollo del Oriente de Michoacán, está enfocado a atender una región del Estado en condiciones de alta marginalidad y atraso y que se caracteriza por ser zona de importantes grupos étnicos y de 21 comunidades indígenas, con 40,000 habitantes Mazahuas Otomías, Purépechas y Nahuas, según el XI censo de población, esta región está habitada por 437,904 personas. De esta población 85% se concentra en localidades menores de 500 habitantes y solamente 15% se ubica en poblaciones mayores de 2500 habitantes, lo que muestra la gran dispersión, sobre todo rural.

"La estructura de edades muestra que del 49% en edad productiva solamente el 33% tiene ocupación en la región, 3% en los Estados Unidos de Norteamérica y 12% en el Estado de México y en el Distrito Federal. El 46% de la Población Económicamente Activa (PEA) se dedica a las actividades primarias, lo que muestra un bajo nivel de industrialización. El 52% de población en edad productiva está integrada por subempleados, desempleados, amas de casa, estudiantes y minusválidos. Sólo el 18% de la PEA percibe ingresos iguales o superiores al salario mínimo. Esta situación resulta más crítica en varios municipios, como por ejemplo Susupuato, que se encuentra con 97.07% de su PEA por abajo del salario mínimo, Epitacio Huerta con 96.01% y Tuzantla con el 90.12%". 10/

Los Programas de Desarrollo Regional son una modalidad de Solidaridad que consisten en propuestas globales que promueven actividades económicas, sociales y productivas que apoyan el desarrollo gradual de una región.

El Programa de Desarrollo del Oriente de Michoacán es el primer ejercicio de Planeación Democrática en el país, en el marco de Solidaridad a través del cual se busca de manera coordinada entre sociedad y gobierno adecuar e impulsar acciones para atender las necesidades prioritarias, fortaleciendo la administración municipal y aprovechando los recursos de la región.

Los objetivos centrales del Programa de Desarrollo del Oriente son: impulsar el desarrollo económico en la región y elevar el nivel de vida de su población. Y como estrategia promover el desarrollo sectorial aprovechando la capacidad productiva de la zona, ampliar la infraestructura social, modernizar al municipio y procurar la generación de empleos 11/.

El Programa de Desarrollo del Oriente de Michoacán se pone en marcha con un presupuesto inicial de 2,027 millones de pesos y posteriormente cuenta con una inversión de 67,745 millones de pesos, erogados en los 16 municipios que integran la región; se apoyó a más de 800 obras destinadas a 612 comunidades, siendo los municipios de Hidalgo, Maravatío, Zitácuaro, Tuxpan y Angangueo donde se destinó la mayor parte de la inversión, dado que se erogó el 64% de la ejercida en la zona y se benefició a más del 50% de los proyectos programados, localidades y habitantes ubicados en la misma.

Dentro de las acciones relevantes realizadas en la Región Oriente destacan las siguientes:

- Construcción y rehabilitación de centros de salud.
- Construcción y rehabilitación de espacios educativos de educación preescolar, primaria, secundaria y superior.
- Encarpetado, adoquinado y empedrado de calles en diversas localidades.
- Electrificación urbana y rural.
- Estanquería rústica.
- Revestimiento de canales, construcción de bordos y sistemas de riego.

- Ampliación y rehabilitación de sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario.
- Apoyo a la producción en todos los municipios de la región.
- Rehabilitación de monumentos históricos y centros culturales.
- Fábrica textil y taller de maquinaria y herramientas en Angangueo.
- Fábrica de harina de maíz en Contepec.
- Fomento a la producción y comercialización en San Matías, municipio de Hidalgo.
- Pozo para riego en Epungio El Viejo, en Irimbo.
- Construcción de bodega receptora de granos en Susupuato.
- Parque de maquinaria en Tuxpan.
- Construcción del puente Taracatío en Tuzantla.
- Huertos frutícolas y unidades ovinas en San Felipe de los Alzati, en Zitácuaro.
- Establecimiento de pastizales en Lomas de Aparicio en Zitácuaro.
- Instituto Tecnológico Regional de Zitácuaro.

**Cuadro 8**  
**INVERSION EJERCIDA POR PROGRAMA**  
**1991**  
**(Millones de Pesos)**

<b>PROGRAMAS</b>	<b>INVERSION</b>	<b>%</b>	<b>PROYECTOS</b>	<b>LOCALIDADES</b>
<b>Total</b>	<b>67,745.7</b>	<b>100.0</b>	<b>807</b>	<b>612</b>
<b>Solidaridad para el Bienestar Social</b>	<b>31,472.0</b>	<b>46.4</b>	<b>596</b>	<b>434</b>
<b>Solidaridad para la Producción</b>	<b>16,093.7</b>	<b>23.8</b>	<b>125</b>	<b>107</b>
<b>Solidaridad para el Desarrollo Regional</b>	<b>20,180.0</b>	<b>29.8</b>	<b>86</b>	<b>71</b>

Fuente: Evaluación - Memoria: Tres Años de Solidaridad en Michoacán, 1989 - 1991. Gobierno del Estado de Michoacán. COPLADEM. 12/

Es evidente que la pobreza se combate creando fuentes de trabajo para la población, sin embargo, la prioridad de los recursos en las acciones del Programa Nacional de Solidaridad en Michoacán se ha orientado al rubro de solidaridad social en mayor porcentaje de inversión (45% del total estatal) y en un menor porcentaje a solidaridad para la producción (30% del total), situación que nunca se explicitó en los documentos básicos del Programa.

Del importante crecimiento de la inversión con que ha contado el Programa Nacional de Solidaridad, ante la magnitud de los rezagos sociales y que aún resultan insuficientes, economistas e investigadores opinan que del presupuesto ejercido por el Programa de 1989 a 1990 dividido entre los 40 millones de pobres reconocidos oficialmente, se observa que el gobierno habría destinado 160 mil pesos por año a cada uno de éstos, es decir, 13.4 pesos por mes; "si el presupuesto del Programa, a pesar de haberse duplicado en 1990, se dividiera mensualmente entre la población objetivo cada persona recibiría mensualmente 13,275 pesos y, al año el equivalente a diez días de salario mínimo" 13/.

La estrategia de descentralización establecida en el PND 1989-1994, del fortalecimiento del municipio libre está presente al intentar reforzar con más recursos sus finanzas: en 1990 se canalizaron recursos por más de 337 mil millones de pesos para apoyar a los casi 1,500 municipios de los 19 Estados más atrasados del país. A pesar de estas acciones aún prevalecen criterios de concentración del uso y manejo de los recursos públicos, en nuestro país los gobiernos locales (estatales y municipales) sólo participaron con un 20% de tales recursos, mientras que en los países industrializados federados se llevan entre el 45 y el 65%, según el Banco Mundial 14/. En el caso de Michoacán, del 20% que le corresponde, 15% lo ejercen el gobierno estatal y sólo un 5% los Ayuntamientos.

Uno de los logros más evidentes de Solidaridad es la enorme movilización social en torno al Programa al constituirse los Comités de Solidaridad, para tener acceso a la construcción de las obras, lo cual tiene el riesgo de prestarse al manejo político de la población y el riesgo de la crítica a las obligaciones del gobierno (pavimentar, introducir drenaje, llevar agua, etc.), poniendo a trabajar a la población demandante. Cabe destacar que de los Comités de Solidaridad que se han venido conformando sólo sobreviven el 50%.

En opinión de algunas personas en torno a los resultados de Solidaridad, destaca la expresada por la Dra. Clara Jusidman, exsubsecretaria de Pesca y miembro del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "el programa tuvo resultados sociales objetivos; fue bueno, tenía que hacerse,

pero resultó extremadamente limitado y sus beneficios no llegaron a los más pobres. Explicó que más allá de la inversión en obras y apoyos sociales para los marginados expresados en miles de proyectos, el límite de Solidaridad fue no haber tocado las estructuras de poder donde actuó, y gran parte del gasto fue intermediado por funcionarios y líderes locales. El Programa se atomizó en pequeños proyectos de apoyo a la sobrevivencia para una mínima parte de los millones de mexicanos sin alternativa, y no existió el contrapeso de la política económica para atajar la aparición de nuevos y numerosos pobres y desempleados” 14/.

### **3.2.1. Crecimiento Económico.**

El crecimiento económico no asegura de manera automática que los recursos fluyan a la atención de las necesidades sociales que demandan los grupos mayoritarios de más bajos ingresos. El libre mercado es inapropiado para atraer recursos para esos propósitos, es así que la atención especial que se da al gasto social se basa en dos propósitos fundamentales: por un lado, mitigar los efectos que dejó la crisis sobre la mayor parte de la población del país y satisfacer sus necesidades inmediatas de consumo. Por el otro, avanzar en la capacidad del desarrollo, pues sin una población sana y bien alimentada se limita las posibilidades del crecimiento económico.

Tomando como base la magnitud de la importante riqueza generada a partir del crecimiento económico en el país a través del PIB, puede observarse que a partir de 1989, hubo un aumento significativo del gasto público dedicado al desarrollo social. Entre 1989 y 1991, se registra un crecimiento del 50% en la proporción del gasto público con respecto al PIB, pasando del 6% al 9%, según fuentes gubernamentales.

Sin duda los resultados de la política económica derivados del proyecto económico aplicado en nuestro país han venido expresando cierto crecimiento económico pero que, aún no se traduce en bienestar para

las mayorías que siguen cada vez más sumidas en la pobreza y la miseria. Desde 1989 la inversión ha venido creciendo y sin embargo, el crecimiento productivo sigue siendo bajo.

La riqueza social generada por este crecimiento económico se ha concentrado entre los grandes capitales financieros nacionales y extranjeros que se han abocado a la especulación y no a lo productivo, lo cual explica los pocos empleos creados, capitales que pueden salir del país cuando disminuyan sus altas ganancias rápidas y sin riesgos, con ellos no se puede planificar una economía supeditando el desarrollo a su llegada.

No basta que la economía crezca un poco más que la población, se requiere un mayor dinamismo y en promedio la producción por persona apenas mejoró un 0.9% que es poco. Resultado de este mínimo crecimiento económico es el panorama del empleo, son pocos los puestos de ocupación generados, tan sólo una sexta parte de los que se necesitan: según el INEGI, de 1988 a 1991 se crearon poco más de un millón de empleos, cuando anualmente se incorporaron al mercado de trabajo un millón de jóvenes.

En cuanto a los salarios, están más bajos que en 1988 en un 23%; la mayor desigualdad económica es evidente al aumentar la concentración familiar del ingreso y por lo tanto la concentración de la riqueza en cada vez menos manos a costa del empobrecimiento de una cada vez más numerosa población que sólo ha sido atemperado en parte por el Programa Nacional de Solidaridad.

Los logros: nueva inserción externa en el ámbito de la globalización de la economía, estabilización económica y desregulación que ha contribuido a un paulatino crecimiento de la eficiencia económica y una modernización en la operación de los mercados y de la gestión pública.

Las fallas: mayor concentración del ingreso y de la riqueza en unas cuantas manos, así como desempleo y pobreza en la gran mayoría de la población, incluyendo sectores de la clase media en franco deterioro en sus niveles de vida.



Se ha venido imponiendo el crecimiento económico controlando la inflación y logrando la estabilización financiera gracias a los topes salariales a través de los pactos o acuerdos cupulares entre el gobierno, los representantes empresariales y los representantes sindicales y a la disminución de la canasta básica. Lo que no se distribuyó a la población, producto del crecimiento económico sólo benefició a unos cuantos monopolios llevando a la quiebra o al estancamiento a miles de medianas y pequeñas empresas que son las auténticas generadoras de empleos.

El resultado que se ha venido dando con esta mayor concentración del ingreso es el incremento de millones de desempleados y subempleados; depauperización de los trabajadores y crecimiento de la economía informal: el número de trabajadores ocupados en el sector informal de la economía registró un crecimiento importante a partir de 1990, si se considera que ese año el INEGI reveló que el 26% del empleo total en el país correspondió a actividades subterráneas, el empleo total en el sector informal en 1990 fue de 22.5 millones de trabajadores, de los cuales 5.8 millones se ocupaban en establecimientos informales que además ni generan recursos fiscales y se toleran por representar una válvula de escape al desempleo y contrarrestar la presión social.

Un aspecto indiscutible sobre los niveles de vida de la población lo encontramos en el empleo y los salarios, dado que sólo en esta perspectiva la sociedad puede atacar el problema de la pobreza. En 1989, el nivel salarial de la industria manufacturera cayó a 50% del nivel salarial de 1980-1981 y, entre 1989 y 1990, el salario ha perdido un 21.6% de su capacidad de compra 15/. En el medio rural tampoco ha mejorado sus condiciones productivas y el panorama se torna crítico con las reformas constitucionales al artículo 27.

En Michoacán la situación económica sigue siendo alarmante dado que, de la población ocupada el 20% se dedica a la agricultura; el 15% a la industria pequeña, mediana y artesanal principalmente de carácter familiar y el 65% al comercio y a los servicios 16/; estructura económica de la cual el 50% del ingreso va a dar a manos del 10% de la población. Situación donde destaca la enorme proliferación del ambulante

y las actividades propias de la economía informal. Los inversionistas michoacanos mucho más especuladores que empresarios extraen gran parte de sus ganancias y las colocan en mercados financieros de la ciudad de México o de Jalisco.

### **3.2.2. Desarrollo Social.**

Se pretende abatir los rezagos y carencias que se manifiestan en la pobreza de 41.3 millones de mexicanos y de 17 millones de pobres en extremo a través del Programa Nacional de Solidaridad y lograr adecuados niveles de bienestar social que nos ubiquen en la senda del desarrollo pero, cabe preguntarse si han sido suficientes los recursos asignados para tal propósito y si es adecuada la política en la que se basó el diseño del modelo para enfrentar los males de la pobreza y, lo más importante, si se están logrando los resultados esperados en el combate a la pobreza.

Se ha señalado con mucha insistencia que los recursos invertidos por Solidaridad en materia de política social no tienen precedente en la historia reciente. Sin embargo, datos de algunos investigadores dicen lo contrario: lo gastado en 1990 y 1991 para enfrentar la pobreza extrema fue menor a lo aplicado a principios de los años ochenta.

En un estudio, Mario Zepeda indica que los recursos asignados al Ramo XXVI del presupuesto de la Federación de 1991 ascienden a 5.117 billones de pesos; quitando el impacto de la inflación, esta cifra es igual a 34 mil millones de pesos de 1980 y resulta menor a los recursos reales ejercidos de 1980 a 1982 en el mismo Ramo XXVI; asimismo, el gasto público total es hoy proporcionalmente menor respecto al PIB, de lo que era al inicio de los ochenta. De tal manera que el presupuesto destinado a dicho Ramo representó una proporción mayor del gasto programable en 1982, que el de Solidaridad y Desarrollo Regional respecto al correspondiente gasto de 1991 (3.85% en 1982 contra 3.59% del gasto para 1991) 17/.

En otro estudio, el indicador de la tasa de mortalidad infantil es considerado por especialistas, como uno de los más relevantes de la expresión del nivel de vida de la población; el Consejo Nacional de Población (CONAPO) reporta una evolución favorable a la tasa de mortalidad infantil en México de 1950 a 1990, puesto que dicha tasa pasó de 132 defunciones de cada 1000 niños nacidos vivos a 38 por mil. Sin embargo, esta cifra resulta superior a la que se observa en los países desarrollados en donde asciende a menos de 10 defunciones por cada 1000 niños nacidos vivos. Más aún, la tasa de mortalidad infantil en México de 1990 se encuentra por arriba de las de países como Panamá (23 por mil), Costa Rica (17 por mil) y Cuba (13 por mil).

En cuanto a los niveles de alimentación popular, el comportamiento de la canasta alimentaria de las familias pobres del Distrito Federal, entre agosto de 1988 y agosto de 1990, revela que el volumen per cápita de alimentos adquiridos se ha reducido en 1.91%. Las zonas indígenas y rurales del país muestran una situación más grave que las zonas marginales urbanas, ya que el consumo de maíz cayó en 1989 respecto a 1979 en las zonas indígenas, también el consumo de trigo y sus derivados disminuyó junto con la leche, el jitomate y el chile, en resumen, los alimentos básicos han disminuido su participación en la dieta de las comunidades indígenas, con lo que asistimos al nacimiento de una generación de población desnutrida y afectada por lesiones irreversibles en su desarrollo físico y vulnerable a enfermedades y epidemias de la pobreza que se consideraban erradicadas, como el cólera.

El Estado de Michoacán destaca por la fuerte inversión federal para el desarrollo social con respecto al porcentaje de participación a nivel nacional, sólo por debajo de Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Estado de México, con un promedio de alrededor del 5% en el periodo de 1989 a 1991. Aún así, la pobreza no ha sido erradicada, subsisten las desigualdades y el atraso: enfermedades endémicas, desnutrición que afecta al 90% de los niños indígenas menores de 12 años; el 30% de la población adulta padece de tuberculosis primaria, que es una enfermedad de la pobreza.

En el municipio de Aquila que tiene una población de 25 mil habitantes, más de 19 mil de ellos indígenas Náhuatl que viven en 15 localidades, ya han muerto niños de hambre, no de inanición por no tener nada que comer, sino de enfermedades causadas por la alimentación deficiente en calidad e insuficiente en cantidad 18/.

En otros trabajos realizados por investigadores de la Escuela de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en torno a la situación que prevalece en el Estado, hay coincidencia en que en estos años de crisis en la entidad el desempleo ha crecido y los salarios han bajado, acompañando a esta situación una reducción general de los niveles de bienestar, así como un clima generalizado de violencia en las regiones más empobrecidas del Estado. 19/

A lo anterior habría que agregar el deterioro de los recursos naturales, proceso que se ha dado durante muchos años pero que en las últimas décadas se ha agravado por falta de políticas ambientales. En Michoacán las pocas tierras susceptibles de generar producción se encuentran erosionadas y otras no cuentan con la infraestructura de riego y dependen del temporal.

En las zonas marginadas del Estado el deterioro de la naturaleza ha contribuido a un mayor empobrecimiento de la población por la dificultad de seguir produciendo, de tal manera que pobreza y deterioro de la naturaleza van acompañados; estos factores aunados a la caída del producto por habitante, disminución del salario real, aumento del desempleo, caída en los precios de garantía y reducción del gasto social, reflejan un evidente atraso en el Estado.

Y para concluir cabe mencionar algunos datos en torno a la modificación en los hábitos alimenticios de la población y el deterioro nutricional de ésta: entre 1978 y 1990 más del 60% de la población rural se caracterizó por tener un consumo deficiente de proteínas de origen animal y un aumento en el consumo de tortilla de maíz y frijol; también, es uno de los cinco Estados del país cuya población rural en menor

proporción consume carne, huevo, leche y queso; de tal manera que sólo el 8% de la población rural en la entidad tiene un adecuado nivel alimentario nutricional. 20/

Otro aspecto relevante es el que se refiere a la desnutrición de los menores de cinco años que es cada vez más acentuada en más de una cuarta parte de los niños; resultado de una encuesta de alimentación realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, en mayo de 1991, se encontró que esta desnutrición aguda se incrementó en los últimos años en más del 100% al pasar de 7.7 al 15.1% entre 1980 y 1990; Michoacán se encuentra entre las cinco entidades del país que muestran este panorama crítico.

### **Referencias Bibliográficas.**

- 1/. **XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.INEGI.**
- 2/. **Ibidem.**
- 3/. **3o., 4o., 5o. y 6o. Informes de Gobierno. Genovevo Figueroa. Michoacán.**
- 4/. **Evaluación. Memoria: Tres Años de Solidaridad en Michoacán, 1989- 1991. COPLADEM.**
- 5/. **Ibidem.**
- 6/. **Ibidem.**
- 7/. **Ibidem.**
- 8/. **Ibidem**
- 9/. **Ibidem.**
- 10/. **Gobierno del Estado de Michoacán.**
- 11/. **Programa de Desarrollo del Oriente de Michoacán. Programa Nacional de Solidaridad, Méx. 1991.**
- 12/. **Op. cit. "Tres Años de Solidaridad..."**
- 13/. **Periódico La Jornada. agosto 3 de 1990.**

- 14/ Artículo seriado de Lovera, Sara. Periódico La Jornada.
- 15/ Pradilla Cobos Emilio. "Continúa la Caída Salarial", Periódico Uno Más Uno, 30 de marzo de 1992.
- 16/ Op. cit. Censo General de Población...
- 17/ Revista El Cotidiano. "Solidaridad". Ed. UAM Azcapotzalco. julio-agosto de 1992.
- 18/ Artículo seriado de Teresa Gurza, corresponsal en Michoacán. Periódico La Jornada, sin fecha.
- 19/ México en los Noventa. UAM Azcapotzalco y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Méx. 1994.
- 20/ Ibidem.

## **CAPITULO IV. PERSPECTIVAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.**

### **4.1. Evaluación y Alcances de los Planes y Programas que Antecediaron al Programa Nacional de Solidaridad.**

Las acciones del Estado Mexicano en materia de política social que constituyen los programas que preceden al Programa Nacional de Solidaridad, representan un esfuerzo muy significativo aunque insuficiente por sacar adelante el viejo compromiso posrevolucionario de un sector reformista del Estado con las masas populares en materia de justicia social y de atención a la pobreza en amplias regiones pauperizadas del territorio nacional, todavía bajo el perfil del Estado asistencialista: Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Sistema Alimentario Mexicano (SAM), principalmente; a través de los cuales se obtuvo una importante base social en el fortalecimiento del aparato de Estado, desde la última etapa del "milagro mexicano" o desarrollo compartido, hasta la entrada de lleno a la crisis de larga duración.

Sin duda han sido las áreas rurales pobres del país la expresión más dramática de la profundización de las desigualdades del modelo de desarrollo implementado, hacia donde se han venido orientando estos programas, como consecuencia del esfuerzo industrializador orientado al apuntalamiento de la lógica implacable de la acumulación de capital, apoyando su crecimiento en las desigualdades entre el campo y la ciudad y entre la industria y la agricultura.

En este contexto de creciente empobrecimiento y marginación rural (aunado a la efervescencia social y las luchas políticas, visto en una perspectiva amplia de análisis) que amenazaban a una ruptura de los tradicionales pactos sociales no sólo entre el Estado y la sociedad, sino también al interior de la unidad estatal, donde propició fracturas, obligando a una significativa redefinición de la política económica y



social en la década de los años setenta. De tal manera, durante la gestión del presidente Echeverría se planteó como estrategia de desarrollo económico la expansión y el crecimiento y la redistribución del ingreso, aumentando el empleo a costa de mayor endeudamiento externo. Para ello, el gobierno amplió su participación en la economía y el gasto público, el cual del 21.1% del PIB en 1970, se incrementó a 32% en 1976, aumentando de modo muy significativo las inversiones en salud, seguridad social, vivienda, educación y transporte. Asimismo, el número de empresas paraestatales pasó de 86 a 740 y el de empleados del gobierno, sin incluir a los de las paraestatales, varió de 960 000 en 1970 a 1 780 000 en 1976 <sup>17</sup>. Sin embargo, esta política estatal tutelar y reformista fracasó en su intento por resolver la profunda crisis rural y en atender a los pobres y marginados.

Con López Portillo se plantean las bases de un nuevo modelo de desarrollo de corte neoliberal, donde la racionalidad económica y la eficiencia productiva guiarían las acciones estatales, alejándose de los desvíos populistas y estableciendo reacomodos para dar lugar a las nuevas alianzas de los grupos hegemónicos impulsores del mencionado esquema ortodoxo, que momentáneamente se pospone por la afluencia y cantidad de recursos con que dispuso el país gracias al auge petrolero.

Es decir, la estrategia de la política económica de los años setentas implementada por los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo fortaleció la inversión industrial en petróleo y siderurgia (caso Lázaro Cárdenas, en Michoacán) por el aumento de los precios internacionales del hidrocarburo y la enorme demanda de acero, a costa de la producción agropecuaria, lo que propició un desequilibrio significativo al apoyarse a un sólo sector ligado a la monoexportación, propiciando insuficiencia en la producción de granos y alimentos, por lo cual se tuvo que recurrir a su importación a precios elevados, con lo que se desvanecieron las altas ganancias derivadas del boom petrolero y su posterior caída drástica.

Ya en el marco de la política económica neoliberal del gobierno de Miguel de la Madrid y para hacer frente al impacto de la crisis en el campo, se puso en marcha el Programa Nacional de Desarrollo Rural

Integral (PRONADRI) 1985-1988, como una modalidad del PIDER, pero bajo el enfoque de privatizar las soluciones sociales, es decir, que el campo no sólo debía ser el campo de la Reforma Agraria, del Banrural, de la Conasupo, de los ejidatarios, de los comuneros, sino también de los empresarios y banqueros privados 2/. En suma, los primeros avisos de las reformas posteriores al Artículo 27 Constitucional y a la Ley Agraria, que pretenden dejar las mejores tierras de riego en manos privadas dedicadas a productos de exportación, que la producción alimentaria esté en manos de monopolios transnacionales, la comercialización en manos de caciques y acaparadores, etc.

Ahora bien, comparar la actuación de los últimos gobiernos en materia de política social a través de la implementación de planes y programas de atención a la pobreza, tanto del Estado Asistencialista de Echeverría y López Portillo, como del Estado Neoliberal de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas, seguramente permiten encontrar elementos de juicio para la evaluación de tales programas que anteceden al Programa Nacional de Solidaridad, dado que se dieron en un contexto económico diferente y con una expansión del producto por habitante significativamente mayor en los regímenes precedentes, que pasó de 16.4% con Echeverría a 23% con López Portillo a pesar de un mayor ritmo de crecimiento demográfico. En tal situación, el combate a la pobreza se dio con mucho mayores recursos y ni así se resolvió el problema de la miseria.

La política social en el marco de la profunda crisis de los años ochenta, en los tiempos de ajuste y austeridad económica, hasta llegar a la instrumentada a través del Programa Nacional de Solidaridad, enfrenta retos de enormes carencias y rezagos sociales, con un producto por habitante que va de -10.1% con De la Madrid a 5.4% con Salinas, cuando han crecido las necesidades y se ha profundizado la pobreza de millones de mexicanos. En tal sentido, esperar que en las actuales circunstancias se resuelvan las desigualdades es prácticamente imposible.

Asimismo, la estrategia del Estado a través de planes y programas de desarrollo social se ha orientado a la esfera del consumo y no a impulsar la producción y, bajo tal perspectiva, sólo se han paliado los

rezagos sociales y se ha contribuido a la acumulación de capital, incrementando su tasa de ganancia al subsidiar servicios que deberían ser cubiertos por salarios bien remunerados de los trabajadores, satisfaciendo todos los requerimientos para la reproducción de la fuerza de trabajo: alimentación, salud, vivienda, transporte, etc.

Los programas más destacados que anteceden a Solidaridad y que se han venido mencionando con tanta insistencia, PIDER y COPLAMAR, fueron ideados de manera vertical de arriba hacia abajo y no a partir de la organización de la población más necesitada, la cual además ha sido pauperizada por las políticas económicas aplicadas por los regímenes correspondientes.

Es decir, por un lado se les golpea y por otro se les consuela. La implementación del PIDER se ubica en tal contexto para atender la problemática del campo, en magnitud al grado de emergencia de los rezagos del ámbito rural, de donde se han obtenido grandes excedentes en alimentos y materias primas para apuntalar actividades urbanas más rentables al capital, producto de una política económica que privilegió a otros sectores industriales ligados a la exportación petrolera, estrategia que a todas luces contradice los propósitos de tal programa, que lejos de mejorar los niveles de vida de la población rural, se ha venido deteriorando cada vez más al crecer el desempleo. Por ello, ni se ha detenido la migración a las principales ciudades como consecuencia de la miseria, ni tampoco se ha logrado la autosuficiencia alimentaria, ni mejorado la nutrición de la población rural, ni el acceso a los mínimos de bienestar de educación y salud.

El caso de COPLAMAR no difiere mucho, al constituirse en una agencia gubernamental que canalizaba ingresos del petróleo a áreas cuyos estándares de vida eran los más bajos del país. Además, estaba limitado por el hecho de estar dirigido a resolver problemas del consumo de la población marginada y no a impulsar la producción y el empleo. También supuestamente se buscó una integración sectorial entre distintas dependencias federales a partir de la idea de que una población mal alimentada necesariamente presentaría problemas de salud y ante tal aseveración, se integraron a este programa el Sistema

Alimentario Mexicano (SAM), CONASUPO, IMSS COPLAMAR, principalmente; integración que en los hechos no se dió por los intereses políticos prevaecientes en cada dependencia, ya que instrumentaron sus propios programas con fines de promoción. Bajo la perspectiva de los parámetros para medir la pobreza establecidos por COPLAMAR 3/, con base en el costo de la canasta básica integrada fundamentalmente por alimentos, tal enfoque determinó un número de pobres como objetivo del programa que, a su vez, sirvió de soporte al diagnóstico para dimensionar la pobreza extrema de 17 millones de mexicanos, población objetivo del Programa Nacional de Solidaridad, lo que a todas luces resulta limitado al no considerar dentro de tal canasta otros satisfactores que son esenciales para el bienestar como vivienda, cobijo, vestido y calzado; de tal manera que bajo este punto de vista, el número de pobres en México se incrementaría considerablemente al grado tal de ascender a casi el 80% de la población total del país 4/, poniendo en evidencia la manipulación de las cifras y lo relativo de los datos para medir los niveles de vida de la población, que se prestan a suspicacias porque los componentes de la citada canasta básica se han venido reduciendo cada vez más.

Así, PIDER y COPLAMAR entran en contradicción con las metas de crecimiento económico establecidas en el Plan Global de Desarrollo 1983-1988 que determinaba que para alcanzarlas se elaborarían las políticas de los proyectos y programas, haciendo a un lado las necesidades esenciales de la población, que son las que deberían impulsar los planes y programas de desarrollo del país. Cabe señalar que en todas las versiones de Planes Globales y Nacionales se han fijado ciertos objetivos y metas para alcanzar el crecimiento, anteponiendo para tal fin que el producto crezca al 6% en promedio anual, lo que permite que el desempleo disminuya. Sin embargo, tales fines sólo han quedado en buenas intenciones, porque cuando se ha dado un crecimiento económico significativo, su reparto no ha sido equitativo, ni se ha logrado el pleno empleo, que en la sociedad capitalista es prácticamente imposible.

En consecuencia PIDER y COPLAMAR no impulsaron el empleo que es la clave para resolver la pobreza y la miseria de la población. Contrariamente, el desempleo se ha venido incrementando y deteriorándose el poder adquisitivo del salario cada vez más. Con PIDER prevaleció el burocratismo y

el manejo discrecional y centralizado de sus recursos y del fuerte gasto social derivado de las ventas del petróleo para construcción de obras y servicios, acaparado por las cuotas de poder de los cacicazgos de los grupos locales.

#### **4.2. Análisis de la Estrategia de la Programación Sectorial.**

El proceso de implementación de planes y programas en México ha estado inducido por ciertos criterios que en teoría pretenden reivindicar el federalismo, así, en la planeación del desarrollo social se han establecido vías de coordinación a través de convenios entre Federación, Estados y Municipios con el propósito de instrumentar programas y transferir recursos para ello, en el marco de la descentralización de distribución de competencias. Situación que no ha logrado todavía el equilibrio y la equidad en el reparto público presupuestal.

Es justamente en la década de los setenta cuando se conforman las bases para la vinculación de la Planeación Estatal con la Nación y el fortalecimiento de la Planeación Regional. Es en este periodo cuando se establecen los mecanismos que dieron lugar a la participación de los tres órdenes de gobierno en torno al Desarrollo Regional, como son los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES) y que luego serían los COPLADES, ubicándose en los Estados de menor desarrollo y con alta marginación y que tenían facultades para elaborar planes y programas, coordinar los trabajos de las dependencias federales y estatales y promover el desarrollo social; y, los Convenios Unicos de Coordinación (CUC). La operación de los CUC, se inició con la coordinación de 14 programas de inversión descentralizados a los gobiernos estatales entre los que destacaban agua potable y alcantarillado, obras municipales, mejoramiento y construcción de viviendas, instalaciones deportivas y casas de cultura, caminos y carreteras, así como construcción y reparación de escuelas y casas de salud.

Estos CUC eran un mecanismo de transferencia de recursos financieros a los Estados para realizar programas y obras con criterios establecidos por la federación, posteriormente se adopta la denominación de Programas Estatales de Inversión con características de programas descentralizados integrados a los Estados bajo la coordinación de COPLAMAR.

Instrumento que se adecúa al esquema de sectorización de la Administración Pública Federal para ser llevado a cabo por todas las dependencias y con sus entidades coordinadas; surgiendo dos tipos de programas de desarrollo social: los Programas Sectoriales Concertados y los Programas de Desarrollo Estatal, los que junto con los ya existentes Programas Estatales de Inversión, amplían las acciones entre Federación y Estados. También se incluye el PIDER al CUC, con la idea que los gobiernos impulsen el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales marginadas.

Una vez que se transforma el CUC en Convenio Único de Desarrollo (CUD), se simplificaron los programas de desarrollo, también para consolidar los COPLADES y además se crearon los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM). Y, el CUD quedó conformado por los programas: Desarrollo Regional, Regionales Estratégicos, Estatales de Desarrollo, Regionales de Empleo, de Coordinación Especial y Apoyos Financieros a Estados y Municipios 5/.

Los años setentas son significativos al representar un mayor énfasis hacia las políticas regionales lo que se consolida pocos años después con Miguel de la Madrid en el marco de la crisis económica de 1982, donde se adecúa el marco jurídico y legislativo para la programación regional y se crea la Subsecretaría de Desarrollo Regional, donde se elaboran los planes y programas a ser implementados en los Estados y Municipios. En la administración del presidente Carlos Salinas se da por supuesto que la problemática regional no es lo prioritario y se opta por lo social, separando los programas de su dimensión económica y destinándose éstos al desarrollo social a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para la atención de la desigualdad.

Estos CUC eran un mecanismo de transferencia de recursos financieros a los Estados para realizar programas y obras con criterios establecidos por la federación, posteriormente se adopta la denominación de Programas Estatales de Inversión con características de programas descentralizados integrados a los Estados bajo la coordinación de COPLAMAR.

Instrumento que se adecúa al esquema de sectorización de la Administración Pública Federal para ser llevado a cabo por todas las dependencias y con sus entidades coordinadas; surgiendo dos tipos de programas de desarrollo social: los Programas Sectoriales Concertados y los Programas de Desarrollo Estatal, los que junto con los ya existentes Programas Estatales de Inversión, amplían las acciones entre Federación y Estados. También se incluye el PIDER al CUC, con la idea que los gobiernos impulsen el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales marginadas.

Una vez que se transforma el CUC en Convenio Unico de Desarrollo (CUD), se simplificaron los programas de desarrollo, también para consolidar los COPLADES y además se crearon los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM). Y, el CUD quedó conformado por los programas: Desarrollo Regional, Regionales Estratégicos, Estatales de Desarrollo, Regionales de Empleo, de Coordinación Especial y Apoyos Financieros a Estados y Municipios 5/.

Los años setentas son significativos al representar un mayor énfasis hacia las políticas regionales lo que se consolida pocos años después con Miguel de la Madrid en el marco de la crisis económica de 1982, donde se adecúa el marco jurídico y legislativo para la programación regional y se crea la Subsecretaría de Desarrollo Regional, donde se elaboran los planes y programas a ser implementados en los Estados y Municipios. En la administración del presidente Carlos Salinas se da por supuesto que la problemática regional no es lo prioritario y se opta por lo social, separando los programas de su dimensión económica y destinándose éstos al desarrollo social a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para la atención de la desigualdad.

En términos técnicos e instrumentales pudiera estar bien diseñada la estrategia sectorial a partir de un elemento aglutinador que viene a ser el plan que engloba todas las acciones, pero está faltando lo operativo que le da consistencia y coherencia económica, política y social en la toma de decisiones que pasa necesariamente por la democracia donde está representada la voluntad y los intereses de los grupos mayoritarios de la sociedad mexicana con un proyecto de desarrollo de largo plazo a través de un ministerio público de planificación.

En la práctica, del proyecto económico de los grupos que hegemonizan el poder del aparato de Estado Mexicano se desprende una política social que es el marco de todos los planes, programas y proyectos para el desarrollo, donde se planifica a través de la programación sectorial a corto plazo en términos de intereses sexenales a lo mucho o bien, a partir de ciertas condiciones emergentes y de coyuntura económico-política con el signo de correctivos temporales a los problemas y no de prevenirlos de raíz, sin atender las causas de tales problemas.

Esta estrategia de política social basada en la programación sectorial, parte de la idea de que el desarrollo político es precondition del desarrollo económico con lo cual la solución del problema del desempleo sólo se puede dar a largo plazo y que no puede ser el punto de partida de la política económica, sino su resultado 6/.

La estrategia e instrumentación de la programación en nuestro país se institucionalizó definitivamente con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en la década de los setenta, en el marco del auge de la planeación indicativa impulsada en el mundo capitalista como una salida a sus crisis cíclicas. Paso importante sin duda para regir y orientar la planeación y la programación en México, pero insuficiente al no lograr avanzar hasta constituir un organismo que le diera coherencia a los planes derivados de un proyecto económico de desarrollo nacional y, hoy en día con la reforma del Estado mexicano se da una crisis de la planeación, si se le puede llamar de alguna manera, al sustituirse la SPP por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a partir de la necesidad de dotar de una amplia



estructura administrativa y financiera el aparente éxito de la política social del Programa Nacional de Solidaridad, en ese sentido se puede considerar que se institucionaliza su práctica también sectorial.

La planeación que ha venido implementando el Estado en nuestro país es realmente programación sectorial aunque se señale con insistencia su carácter nacional, si bien se elaboran planes abarcando a la nación, sólo se refieren a una parte, rama o sector de ella al no partir de una concepción integral y de totalidad en un plan nacional de desarrollo de largo plazo y no coyuntural a las circunstancias del gobierno en turno; en tal sentido los programas sectoriales se han venido haciendo e instrumentando de manera independiente unos de otros por cada Secretaría que son cabeza de sector. En cuanto a los propósitos y metas trazadas por tales programas han sido irreales y las proyecciones económicas para cada sector difieren mucho entre sí, con pronósticos dispares en sus alcances de política sectorial, es el caso del agropecuario y forestal, industria, comercio y turismo. Las tasas que se han programado para el crecimiento del PIB en los últimos años no se han alcanzado, lo mismo ha sucedido con el porcentaje anual en la creación de empleos que sin duda ha impactado en el aumento de la pobreza en el país.

De tal manera, se puede enfatizar que la programación dista mucho de ser planificación y, eso sí, los planes y programas que se han diseñado han estado orientados a garantizar el mantenimiento y la reproducción del modelo de desarrollo desigual que privilegia la ganancia y la acumulación de capital y las acciones en política social buscan aminorar las contradicciones sin resolverlas. Así, Solidaridad se ubica en tal dirección al no ir al fondo de las causas estructurales de la pobreza, ni al impulso de la planta productiva que genere empleos y que sólo así puede disminuir la pobreza en México.

Hoy día la planificación tiene menos perspectivas de desarrollo y éxito en México, al carecer de un medio aglutinador y coordinador de todas las acciones como lo pudo haber sido la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), al separar la política social de la articulación que debería guardar con los planes de desarrollo económico como un todo que no se puede disgregar, situación en la cual la administración pública cumple un importante papel al apuntalar el proyecto

económico de nación. Pero que, dentro de la directrices del modelo económico neoliberal regido por el libre mercado, no cabe la intervención de Estado como impulsor de la planificación; debido a esto, se deduce la pérdida de significado del carácter rector del Estado como promotor del desarrollo dejándolo en manos de las iniciativas individuales y privadas que buscan el lucro, sólo así se explica la reestructuración de la administración pública en México.

#### **4.3. Perspectivas del Programa Nacional de Solidaridad.**

El Programa Nacional de Solidaridad a partir de la segunda mitad de la administración del gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, entra en una fase de desgaste y decaimiento, después de haberse consolidado como el eje de la política social; situación que se observa a partir de la magnitud de los rezagos sociales y los limitados medios económicos con que cuenta el país para enfrentarlos; es decir, el alto ritmo de canalización de recursos que cada vez resulta más insuficiente y que se ha mantenido durante los primeros años de la operación de Solidaridad en términos absolutos, ha perdido continuidad últimamente en términos relativos a partir de la persistente crisis económica y la inflación.

Si bien los recursos de Solidaridad se han venido incrementando en aproximadamente un 10% anual en promedio, en el proceso de asignación se retiene una parte de éstos para conformar un fondo financiero destinado a gastos imprevistos del Programa, con lo cual, en los hechos tal presupuesto se ve disminuido de manera significativa, con lo que las acciones para combatir la pobreza extrema se diluyen.

Los fuertes cuestionamientos que se han venido haciendo por parte de sectores de la sociedad civil, grupos académicos y partidos políticos de oposición al Programa Nacional de Solidaridad, convergen a la fuerte politización que se ha hecho del Programa por parte del Gobierno y que, a través de él mejora su imagen y la de su partido sobre todo en periodos electorales y en regiones de fuerte disputa política, a través de mantener el excesivo centralismo en las decisiones y recursos, imponiendo y acaparando las

acciones de los planes y programas, favoreciendo a ciertas entidades y grupos sociales en la concesión de obras; a la enorme cantidad de recursos erogados para su publicidad y promoción que merman significativamente sus montos destinados a los estratos sociales objetivo del Programa; a la manipulación corporativa que se ha hecho de las comunidades necesitadas a través de los Comités de Solidaridad y; sobre todo a que no ha venido cumpliendo sus objetivos fundamentales de resolver el problema de la pobreza extrema en México. Situación que en conjunto permite afirmar las nulas posibilidades de que se mantenga Solidaridad.

Ante tal panorama la pobreza seguirá incrementándose de manera alarmante, afectando a sectores de la clase media en el marco de la crisis económica actual y del modelo económico neoliberal que se mantendrá a contrapelo de los reclamos de la población mayoritaria que necesita de un modelo alternativo menos injusto e inequitativo. Esta profundización de la pobreza exigirá más que nunca mantener la intervención del Estado en el campo de la asistencia social emergente a través de programas para tal fin y evitar el costo político que puede derivar en estallidos sociales como efecto de la continuación de la citada política económica, programas de asistencia social que sin duda se implementarán bajo condiciones de grave carencia de recursos, significativamente menores a los que se han venido canalizado en este rubro.

Dado el carácter sexenal y coyuntural que han tenido los diversos programas de desarrollo social en México permite afirmar que el Programa Nacional de Solidaridad concluirá junto con la administración que le dió vida, corriendo la misma suerte que tuvieron los programas que le antecedieron: PIDER, COPLAMAR, SAM y PRONADRI, programas que los titulares del Ejecutivo en turno José López Portillo y Miguel de la Madrid, centraron los esfuerzos de su gestión dentro del marco de la política social con un significativo monto de recursos superior al de Solidaridad dada la situación económica por la que atravesaba el país, para atender a los sectores marginados de nuestra población y que desaparecieron con más pena que gloria al no cumplir con los objetivos por los que fueron creados al finalizar los gobiernos respectivos.

Las perspectivas de continuidad y sobrevivencia transexenal de largo plazo de Solidaridad son nulas, en tal sentido se le augura una muerte inevitable por inanición al carecer de recursos y medios publicitarios que la nueva administración del cambio de gobierno seguramente no le suministrará, a partir de su carácter sexenal y de identificación con la imagen del Presidente Salinas; fortaleciéndose otro programa de política social creación del gobierno en turno que le dará base social y consenso a su gestión, reproduciéndose la misma práctica de la tradición sexenal. Dicho programa que se constituirá también en el eje de la política social y que operará con mucho menos recursos que sus predecesores por la profundización de la crisis económica del país, a partir de las demandas más sentidas de la población al grado de emergencia que puede ser la creación de empleos en un programa de cobertura nacional lo que significará el marco de negociación entre sociedad y gobierno.

Estrategia de política social que ha venido dando cada vez más magros resultados para la población pobre y marginada, pero que es avalada y apuntalada por los organismos internacionales y los acreedores de nuestro país: el gobierno Norteamericano, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, etc.

#### **4.3.1 Alcances del Programa Nacional de Solidaridad en el Estado de Michoacán.**

Los alcances de Solidaridad en el Estado de Michoacán para la atención de la pobreza extrema han sido sumamente limitados al no llegar realmente a la población necesitada: los grupos étnicos, campesinos pobres y habitantes de las colonias populares marginadas en las regiones y municipios más atrasados de la entidad.

En Michoacán continúa prevaleciendo y agravándose la fuerte polarización social y la profunda desigualdad económica que se expresa en la enorme concentración del ingreso en unas cuantas manos, de las inversiones y de la población en un reducido número de ciudades y una fuerte dispersión regional

como resultado del incremento de la pobreza de las mayorías de su población a pesar de las políticas asistencialistas de Solidaridad y la importante cantidad de recursos destinados para tal fin y que resultan insuficientes. Michoacán contribuye con un alto porcentaje del Producto Nacional Bruto y sin embargo sigue siendo uno de los Estados del país con mayores rezagos y carencias a pesar de contar con grandes recursos y una población trabajadora, emprendedora y creativa, ahí está su enorme potencial artesanal, turístico, agropecuario, minero metalúrgico, maderero, pesquero, entre otros, que le permitirían no sólo ser autosuficiente, sino obtener excedentes para comerciar y superar ampliamente sus miserias y carencias.

De los recursos que se ejercieron a través de Solidaridad para el Estado de Michoacán en el periodo del año de 1989 a 1991 por \$ 691,011.5 millones de pesos en los diversos programas y regiones, ya se señaló que el mayor porcentaje 45% fue destinado al rubro de Solidaridad social en pequeños proyectos y obras sociales, evidenciándose el carácter emergente con tales acciones por encima del impulso a la producción en un porcentaje significativo, que es lo que realmente genera empleos para un auténtico desarrollo regional equilibrado y que coadyuva a la solución del problema de la pobreza.

Además de que tal monto de recursos no fue distribuido equitativamente de acuerdo a la prioridad de los grupos sociales más necesitados que constituyen la población objetivo del Programa Nacional de Solidaridad, y que se encuentran dispersos y distribuidos en regiones y municipios de difícil acceso que es otra característica de su atraso y marginalidad, donde la tarea de erradicar la pobreza extrema evidentemente no es nada fácil y parece imposible, asimismo ha implicado desperdicios de recursos al invertirse entre grupos extensos y sin control en su asignación. Canalizándose la mayor cantidad de recursos a la región Centro que ascienden a \$ 220,179.9 millones de pesos, es decir el equivalente a 32% del total, donde se concentra el mayor número de habitantes 35% del total de la entidad y el 30% de los municipios del Estado, que no constituyen propiamente los municipios más pobres de Michoacán, pero donde si existe una importante actividad política y económica y prevalecen los cacicazgos locales al dotárseles de cuotas de poder por compromisos previamente establecidos.

como resultado del incremento de la pobreza de las mayorías de su población a pesar de las políticas asistencialistas de Solidaridad y la importante cantidad de recursos destinados para tal fin y que resultan insuficientes. Michoacán contribuye con un alto porcentaje del Producto Nacional Bruto y sin embargo sigue siendo uno de los Estados del país con mayores rezagos y carencias a pesar de contar con grandes recursos y una población trabajadora, emprendedora y creativa, ahí está su enorme potencial artesanal, turístico, agropecuario, minero metalúrgico, maderero, pesquero, entre otros, que le permitirían no sólo ser autosuficiente, sino obtener excedentes para comerciar y superar ampliamente sus miserias y carencias.

De los recursos que se ejercieron a través de Solidaridad para el Estado de Michoacán en el periodo del año de 1989 a 1991 por \$ 691,011.5 millones de pesos en los diversos programas y regiones, ya se señaló que el mayor porcentaje 45% fue destinado al rubro de Solidaridad social en pequeños proyectos y obras sociales, evidenciándose el carácter emergente con tales acciones por encima del impulso a la producción en un porcentaje significativo, que es lo que realmente genera empleos para un auténtico desarrollo regional equilibrado y que coadyuva a la solución del problema de la pobreza.

Además de que tal monto de recursos no fue distribuido equitativamente de acuerdo a la prioridad de los grupos sociales más necesitados que constituyen la población objetivo del Programa Nacional de Solidaridad, y que se encuentran dispersos y distribuidos en regiones y municipios de difícil acceso que es otra característica de su atraso y marginalidad, donde la tarea de erradicar la pobreza extrema evidentemente no es nada fácil y parece imposible, asimismo ha implicado desperdicios de recursos al invertirse entre grupos extensos y sin control en su asignación. Canalizándose la mayor cantidad de recursos a la región Centro que ascienden a \$ 220,179.9 millones de pesos, es decir el equivalente a 32% del total, donde se concentra el mayor número de habitantes 35% del total de la entidad y el 30% de los municipios del Estado, que no constituyen propiamente los municipios más pobres de Michoacán, pero donde si existe una importante actividad política y económica y prevalecen los cacicazgos locales al dotárseles de cuotas de poder por compromisos previamente establecidos.

En las zonas rurales donde las necesidades y carencias de su población son mayores, los retos para Solidaridad sin duda son complejos al enfrentarlos con limitados recursos y con un manejo poco óptimo y además ante particulares problemas de carácter familiar de algunos miembros de las comunidades indígenas, es el caso del Programa Niños en Solidaridad, de los más asistencialistas del Programa Nacional de Solidaridad, que a través del otorgamiento de becas y despenas para alumnos hasta el tercer año de primaria, busca abatir el analfabetismo y la deserción escolar de la niñez en la entidad y que ha recibido para ésta el porcentaje más alto de recursos a nivel nacional. Ciertas experiencias han dado como resultado que en algunos casos quienes disfrutaban la exigua beca no son quienes más la necesitan estando de por medio el favoritismo de las autoridades para con determinada gente o, muchos padres de familia de niños becados, esperan la beca del hijo para gastársela en bebidas alcohólicas o bien, cuando la madre logra ocultarla al marido, lo que le ocasiona tremendas golpizas a la mujer, como parte de la compleja realidad dramática de nuestro pueblo.

Es evidente que no se puede hablar de una plena homogeneidad en las regiones que conforman el Estado de Michoacán de donde se derive una absoluta característica de alta marginalidad de municipio a municipio; sin embargo, en términos generales si se pueden establecer parámetros que muestren tal realidad, lo que sin duda es claro es que prevalecen los contrastes intra e intermunicipal y regional que reproducen la desigualdad de la sociedad michoacana. En tal sentido, las regiones donde se concentran los grupos étnicos y campesinos pobres que son los sectores sociales de mayor atraso y marginación no han sido los beneficiarios de las acciones de Solidaridad, al expresar crecientes niveles de desnutrición, enfermedades respiratorias y diarreicas y, brotes epidémicos de cólera que han propiciado el aumento de la mortalidad de esta población rural en la que dos de cada tres personas indigentes fallecidas se pudieron evitar y son atribuidas a la situación de pobreza en que se encuentran.

Cabe destacar que la expresión más grave de la pobreza es la mortalidad y esta región de Michoacán muestra crudamente la patología de la pobreza que lejos de haberse solucionado por la limitada actuación del Programa Nacional de Solidaridad se ha agravado, no por el programa en sí, sino por la

situación de crisis económica que nos agobia. De los estudios hechos por COPLAMAR desde 1982 donde se señalaba que casi el 50% de las muertes ocurridas en esta región eran evitables, si la población indigente hubiese satisfecho sus necesidades básicas y de acceso a los servicios de salud 7/; esta situación en los últimos años ha aumentado de tal manera que la tasa de mortalidad entre la población en pobreza extrema de los municipios rurales ha llegado al 13%.

Cuando se ha logrado la implementación de un importante programa destinado a la atención de una de las regiones más atrasada de la entidad como es el Programa de Desarrollo del Oriente de Michoacán, prevalece el mismo esquema selectivo y discriminatorio al destinar el mayor monto de su presupuesto 64% del total a los municipios de Hidalgo, Maravatío, Zitácuaro, Tuxpan y Angangueo, también a pesar de no ser los municipios con mayores carencias y rezagos.

Evidentemente que se carece de datos oficiales para medir las condiciones del nivel de vida de la población, en esta etapa del presente trabajo, por el espaciamiento de los censos a cada diez años, lo que dificulta la argumentación suficiente para afirmar categóricamente que hay una mayor pauperización en las mayorías de la población, pero se pueden plantear escenarios a partir de tendencias elaboradas con base en el análisis de los acontecimientos económicos, en tal sentido cobra relevancia la confrontación con la realidad de los informes gubernamentales y estudios del INEGI y CEPAL que afirman que la pobreza extrema ha venido disminuyendo del año de 1989 a 1992, información que se ha tomado con mucho escepticismo. En un estudio socioeconómico bajo el patrocinio de la Comisión Nacional del Agua (CNA) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) 8/, donde también ubica al Estado de Michoacán como de marginación alta, destacan los siguientes datos en números redondos: 18% de población analfabeta mayor de 15 años; 49% de sus jóvenes sin primaria completa; más de la cuarta parte de las viviendas sin excusado; 24% sin electricidad; 60% de su gente hacinada; 30% de las viviendas con piso de tierra; y 70% de los hogares con ingresos menores a dos salarios mínimos.



También, los municipios más pobres de Michoacán no solamente siguen siendo los más atrasados de la entidad sino en una mayor y más profunda marginación que hace varios años: Susupuat, Aquila, Nocupétaro, Tiquicheo de Nicolás Romero, Chinicuila, Carácuaro, Tzitzio, Churumuco, Tuzantla, Epitacio Huerta, entre muchos otros, donde ha empeorado su ya de por sí crítica situación de desocupación laboral y de ingresos al nivel de percibir menos de dos salarios mínimos el 80% de la población en promedio en dichos municipios. Municipios que no han sido prioritarios para las acciones y recursos de Solidaridad.

En contraste, los municipios menos pobres en la clasificación de muy baja marginación de CONAPO: Morelia, Lázaro Cárdenas, Purépero, Uruapan, Sahuayo, Zacapu, Zamora, La Piedad, Marcos Castellanos, Jiquilpan, principalmente, donde existe una importante concentración de población y, de la ocupada que percibe menos de dos salarios mínimos se considera en un 55% en promedio. Datos oficiales que analizados permiten cuestionar que, a partir de la dinámica de crecimiento y concentración de la población a raíz de la inmigración rural a estas ciudades en busca de mejores condiciones de vida que no han encontrado. Tan sólo en Morelia existen casi 270 colonias populares y asentamientos precarios que ponen en evidencia la cifra de 492,901 habitantes del último censo, población que fácilmente se duplica y que en un porcentaje significativo de su PEA se dedica a las actividades de la economía informal; también Lázaro Cárdenas ha tenido una dinámica de crecimiento demográfico muy alto de casi el 600% al pasar de 24,319 habitantes en 1970 a más de 135,000 según datos oficiales de 1990, que sin duda en la realidad rebasan esta cifra, a raíz del impacto regional de la construcción del complejo siderúrgico SICARTSA (1972-1976), y que en los años ochenta se encuentra un 25% de su PEA en el desempleo y un 18% permanece en el mercado informal 9/.

Con respecto al nivel de vida de este sector popular de la población de estos municipios de muy baja marginación, si se considera el monto del gasto diario, el costo de la canasta básica y las condiciones inadecuadas de su vivienda y sus servicios, se puede inferir que en estos municipios el nivel de vida es bajo, no tanto como en las zonas rurales deprimidas, pero más que el nivel medio nacional. Esta

población presenta indicadores que contrastan con las características generales de estas municipalidades ya que alrededor de un tercio de sus miembros es totalmente analfabeta, no tanto por la inexistencia de planteles escolares sino por sus condiciones socioeconómicas que les impide tener acceso a la educación; y dos tercios de estas familias marginadas no tienen acceso a una alimentación adecuada 10/. Por lo tanto a pesar de estar clasificados como municipios de muy baja marginación, presentan serios contrastes socioeconómicos donde la mayoría de su población vive en condiciones paupérrimas, que para la población inmigrante, a pesar de todo, la situación ofrece ciertas ventajas comparativas que ellos saben aprovechar: empleo en las etapas dinámicas del proceso, junto a posibilidades de ocupación informal en los momentos de recesión, esta es sólo una forma de sobrevivir de los campesinos sin tierra y sin empleo rural que comparado con la situación del agro resulta comparativamente mejor, de ahí la tendencia a la concentración en las principales ciudades como las ya mencionadas.

El importante crecimiento del presupuesto con que ha contado Solidaridad para el Estado de Michoacán en los últimos años ha sido sin duda en un porcentaje significativo y ante la magnitud de los rezagos sociales éste aún resulta insuficiente, aunque lo fundamental en la solución de la pobreza no estriba en la cantidad de recursos asignados sino en su reparto y que se destine a la generación de una planta productiva que modifique obstáculos estructurales de grupos de poder local y de políticos y funcionarios públicos que han distraído tales fondos hacia su beneficio, la burocratización y la publicidad y, además con el mal manejo de los recursos de Solidaridad por las autoridades municipales y, en este sentido del análisis que han hecho algunos investigadores respecto a la proporción que guardan los recursos con la población demandante y que traducida a la situación particular de la entidad se expresa de la siguiente manera: de un presupuesto ejercido de \$ 691,011.5 millones a través de Solidaridad en el periodo de 1989 a 1991, dividido entre la población objetivo del programa se observa que, el gobierno habría destinado 153.55 pesos por año a cada persona, es decir 12.7 pesos al mes, poco más de un salario mínimo, lo cual resulta a todas luces insuficiente y además dedicando la población parte de su tiempo en las jornadas de trabajo y aportando materiales, con lo que se evidencia que la estrategia del combate a la

pobreza se basa en dejar prácticamente la solución de sus carencias a la misma población demandante 11/.

Tampoco se ha avanzado mucho en el marco de la descentralización y el fortalecimiento municipal, al concentrar el gobierno federal casi el 80% de la recaudación y destinando sólo el 20% a entidades y municipios, con una distribución inequitativa en la que los Ayuntamientos conforman la parte más perjudicada, pues la federación se apoya en una Ley de Coordinación Fiscal y en dos Convenios para entregarles sólo la centésima parte.

El Programa Nacional de Solidaridad en el Estado de Michoacán ha venido anulando los Convenios de Desarrollo Social (antes CUD y hoy día CODESOL) entre la federación y las entidades al controlar los recursos y su asignación, lo que se traduce en centralización de decisiones y que determina prioridades (hacia donde sí y hacia donde no se autorizan recursos) estando presentes factores políticos y electorales.

Sobre la base de la enorme movilidad y organización de la población objetivo del programa en Comités de Solidaridad, para la realización de obras prioritarias en el contexto de la estrategia con que ha venido operando Solidaridad, los resultados han sido transitorios a la duración de la realización de las obras y proyectos, manteniéndose en activo sólo un 50% del número de Comités conformados para tal fin que ascendió a 4,796 en el periodo de 1989 a 1991 bajo tradicionales esquemas políticos corporativos.

Hoy día, la situación de la pobreza en el Estado de Michoacán lejos de disminuir se ha venido incrementando por la situación de crisis que atraviesa nuestro país, como resultado del modelo de política económica neoliberal que se ha venido implementando en los últimos regímenes, al grado tal que en la entidad se ha dado una pérdida de 17% de empleos en el sector manufacturero.

Se estima que la población pobre se ha venido incrementando por la depauperación de amplios sectores de la clase media que han visto disminuir drásticamente sus niveles de vida, por el incremento del desempleo y el deterioro de los salarios mínimos en un 32% del año de 1987 a 1993 <sup>12/</sup>, y la desproporcionada concentración del ingreso dado que, el 10% más rico de la población controla casi el 40% del ingreso, mientras el 40% más pobre apenas controla el 15% del ingreso, ante tal situación la pobreza no puede ser una base sólida de integración social y desarrollo.

En el ámbito de la política económica la instrumentación de los sucesivos Pactos del Gobierno Federal con los distintos sectores para controlar la inflación y evitar que la población de escasos recursos viera reducir aún más su poder adquisitivo o sus condiciones de empleo, a través del Pacto se establecía el compromiso de controlar precios y salarios. Los salarios se mantuvieron congelados hasta el 31 de diciembre de 1988 y en las sucesivas renovaciones de dicho Pacto los salarios mínimos se incrementaron en porcentajes inferiores a la inflación: en enero de 1989, 8%; en julio, 6% y 10% a partir de diciembre, aumento que se ratificó en enero de 1990 y que no varió todo un año. En noviembre de 1990 se autorizó un aumento a los mínimos equivalente al 18%. En tal periodo la inflación anual a diciembre de cada año fue de 20, 30 y 19% respectivamente <sup>13/</sup>. De tal manera se puede inferir que la recuperación de los salarios nunca ha sido el objetivo de la política económica.

### **Referencias Bibliográficas.**

- 1/. **Moguel, Julio.** "Historia de la Cuestión Agraria". Los Tiempos de la Crisis 1970-1982. Ed. Siglo XXI, México.
- 2/. **PRONADRI.** Periódico La Jornada. 21 de mayo de 1985.
- 3/. **COPLAMAR.** Geografía de la Marginalidad. Ed. Siglo XXI, México.
- 4/. **Hernández Laos, Enrique.** "Crecimiento Económico y Pobreza en México. Una Agenda para la Investigación". Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM, México. 1992.
- 5/. **Ortega Lomelín, Roberto.** "Federalismo y Municipio". Ed. FCE. México.
- 6/. **PROCESO.** "Planes sin Planificación". Ed. Revista PROCESO. México. 1980.
- 7/. **COPLAMAR.** Necesidades Esenciales en México. Volumen: Salud. Ed. Siglo XXI, México 1982.
- 8/. **CONAPO.** Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal. CONAPO. México, 1990.
- 9/. **Restrepo, Iván.** "Las Truchas. ¿Inversión para la Desigualdad?". Ed. Océano. México, 1984.
- 10/. **Op.cit.** "Las Truchas...
- 11/. **Cálculos propios,** con base en niveles salariales de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

12/ Artículo de Andrea Becerri. Periódico La Jornada. 19 de septiembre de 1993.

13/ *Ibidem*.

### **C) Resultados y Conclusiones.**

**Los resultados de la política social impulsada por el Estado Mexicano en los últimos años a través del Programa Nacional de Solidaridad se tiene necesariamente que evaluar bajo una perspectiva de conjunto, que implique como elemento clave un análisis crítico del modelo de política económica seguida por el país y el impacto generado por este en las condiciones de vida de las mayorías de la población.**

**La estrategia de política económica neoliberal implementada por el Estado Mexicano en los últimos dos sexenios basada en el ajuste y austeridad económica para controlar la inflación, como medio para alcanzar el crecimiento económico y entonces si después lograr el tan pregonado reparto equitativo de la riqueza social y el bienestar que permite resolver el problema de la pobreza en México; en síntesis, primero crecer y luego, si hay, repartir. Política económica impuesta por los acreedores y los organismos financieros internacionales: Gobierno Norteamericano, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, ligados al capital financiero nacional, en un fuerte bloque hegemónico que ha venido tomando las decisiones en nuestro país. Estrategia que está teniendo un enorme costo social para la mayoría de la población al disminuir sus niveles de vida.**

**Política económica que busca el crecimiento económico como prioridad y que está diseñada y determinada bajo tal esquema y no con base en las necesidades prioritarias de la población mayoritaria, en tal sentido es un modelo fundamentado en la desigualdad socio económica, al concentrarse el ingreso de manera cada vez más aguda en unos cuantos, no obstante el importante crecimiento económico que no ha sido distribuido con equidad entre esta población, de tal manera que no tiene sentido el desarrollo económico si no eleva el bienestar en todos sus aspectos. Incluso, las metas del Plan Nacional de Desarrollo no se han venido alcanzando ya que se proponían un crecimiento económico a una tasa del 6% anual, que permitiera crear alrededor de un millón de empleos, como medio para mejorar los niveles**

de bienestar de la población, lo que no se ha logrado, dado que la inversión se ha dedicado más a la especulación financiera que a la actividad productiva.

Los éxitos se han dado solamente en el plano macroeconómico, sin reflejarse mejora en los bolsillos de la población trabajadora y sí, en un deterioro de su economía cada día mayor. El control de la inflación no ha sido un objetivo del desarrollo social, dado el alto costo que han pagado por ello los trabajadores y que, se ha logrado a partir de la drástica reducción del salario de éstos, a la contracción de la demanda interna, a la restricción del crédito a la producción y al consumo, a las altas tasas relativas de interés bancario y por tanto al estancamiento de la producción y de la generación de empleos.

En tal contexto se ha dado la Planificación en México, que, pese a todo, sigue siendo una herramienta sumamente útil para enfrentar los problemas del desarrollo que hoy en día adquiere un interés manifiesto para todos, hoy más que nunca que han crecido los rezagos y carencias de la población en magnitud tan alarmante, se requiere la intervención del Estado con planes y programas de desarrollo social que permitan resarcir el impacto de la política económica en la mayoría de los trabajadores, reformulados sobre nuevas bases de justicia y equidad. Además los gobiernos están obligados a elaborar planes y programas dentro del mandato establecido por la Constitución. Situación que le confiere el carácter sexenal y coyuntural a tales planes, de lo que se desprende que la actuación del Estado Mexicano en materia de planificación hasta ahora, ha operado a la zaga de los grandes problemas nacionales; además, no se puede planificar a partir de la expectativa de que fluyan las inversiones extranjeras y que, ante la magnitud de las necesidades y carencias producto del modelo de desarrollo capitalista, nuestro país no cuenta con los recursos económicos suficientes para resolverlos, ni con la voluntad política para hacerlo y actuar sobre las causas que han propiciado la pobreza y la marginación. Por lo que, a partir de las necesidades y demandas de la población y del manejo político que se ha hecho de éstas, el Estado ha obtenido legitimidad y consenso a través del clientelismo político de algunos sectores de la población, con lo que la planificación se ha convertido en un instrumento de negociación.



De esta manera, a la planificación en México le ha hecho falta una visión integral, donde estén perfectamente contempladas las prioridades nacionales a ser atendidas con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo que trascienda y vaya más allá de los periodos sexenales y que los planes y programas sectoriales estén articulados desde un Plan Global de Desarrollo. Evitando duplicidad de funciones y, sobre todo impedir que la política económica del Plan Nacional de Desarrollo entre en franca contradicción con la política social, como ha sucedido con el modelo económico neoliberal seguido por el país que es el causante de la pobreza y el atraso y, por otro lado el Programa Nacional de Solidaridad que busca paliarla.

En tal sentido ha operado el Programa Nacional de Solidaridad, totalmente desarticulado y en contradicción con los diagnósticos, donde aparece la necesidad imperiosa de solucionar la pobreza a través de ciertas estrategias que ponen en evidencia tales propósitos; y, en tal sentido es perfectamente coherente su actuación que sólo busca aliviar los estragos drásticos del modelo económico neoliberal, para evitar brotes de inconformidad social que obstaculicen la puesta en marcha de tal experimento de política económica impuesta al país. De tal manera que Solidaridad ha sido sólo un paliativo a la solución de la problemática de la pobreza extrema en México, al no actuar sobre las causas que la propician, ni impulsar la producción, ni la generación de empleos bien remunerados que eleven el desarrollo y la integración social y, sólo orientarse a atender los efectos de esta pobreza, al limitarse principalmente a la realización de obras y servicios de asistencia social de carácter inmedatista y emergente; la estrategia de Solidaridad se orientó a cubrir necesidades básicas en algunas comunidades pero sin que se convirtieran en un multiplicador de la actividad económica. A manera de ejemplo baste mencionar que, algunos sectores marginados tuvieron servicios urbanos, pero no tienen salarios suficientes para pagarlos.

Cabe destacar que los recursos con que se ha contado para la política social de Solidaridad a partir de lo rescatado de la renegociación de la deuda externa y la venta de empresas paraestatales, implican un alto riesgo para la economía del país con lo que vamos hacia un callejón sin salida, dado que la deuda se ha

venido incrementando y una vez que se dismantelen totalmente las empresas públicas y los bienes construidos por la sociedad, que se han venido transfiriendo al beneficio privado y que el Estado no cuente con los ingresos de estas empresas, ni tendrá que vender para mantener tales acciones de asistencia social ante el evidente incremento de la pobreza, se enfrentará a una situación en la que se pondrá en serio riesgo la estabilidad social y la soberanía de la Nación.

El Programa Nacional de Solidaridad hace uso de los recursos de la partida presupuestal de la federación correspondiente al Ramo XXVI. Solidaridad y Desarrollo Regional, ejerciendo un porcentaje significativamente menor con relación a programas de gobiernos anteriores, que ni aún así lograron controlar el empobrecimiento de la población, lo que complica todavía más tales acciones, dejando prácticamente todo el peso de la solución de sus problemas a la misma población demandante.

El Estado se adelgazó en la responsabilidad de la economía, pero no del control clientelar de los grupos sociales más necesitados. Es decir, de manera significativa el Estado ya no influye en la regulación de los procesos económicos pero, a través de Solidaridad lo sigue ejerciendo de manera más intensa que antes.

La implementación del Programa Nacional de Solidaridad en el Estado de Michoacán tampoco ha cumplido con sus objetivos del combate a la pobreza extrema que lejos de resolverse se ha agravado, por causas estructurales propias a un modelo de desarrollo basado en la desigualdad que Solidaridad no ha tocado, ni pretende hacerlo. Solidaridad en la entidad ha actuado principalmente en dos frentes: a) ante la atraso y la marginalidad de uno de los Estados más pobres del país que reclama atención urgente e inmediata y, b) la importante movilización política de su población que se manifiesta de manera álgida en el proceso electoral de 1988 favorable a la oposición, como expresión de reclamo por las difíciles condiciones de vida de la gente. En tal contexto se implementa dicho Programa que no ha resuelto el problema de la pobreza para los michoacanos pero sí diluyó la efervescencia política, logrando modificar las tendencias electorales a favor del partido oficial en los siguientes comicios. De tal manera que

Solidaridad ha sido un programa coyuntural para enfrentar las situaciones difíciles y de emergencia política por la situación del impacto de la crisis económica y las medidas de ajuste y austeridad.

Para tal cometido Solidaridad se apropia de lo que ya se venía haciendo en las distintas dependencias en materia de política social: obras de agua potable, drenaje, electricidad, servicios de salud, vivienda, etc., con lo cual se politiza el Programa al centralizar recursos y decisiones a pesar de lo publicitado, reproduciendo las prácticas que se ha buscado erradicar, aprovechando la predisposición al trabajo colectivo de la población para acceder a los servicios públicos y que, a través de Solidaridad se le ha dado un sesgo con fines desmovilizadores. Lo rescatable de Solidaridad puede ser precisamente de esta experiencia en la organización de la población demandante que se puede dar, sobre nuevas bases democráticas la construcción alternativa sobre la práctica de los actores sociales un proyecto de desarrollo integral propio, acorde a la disponibilidad y preservación con racionalidad de nuestros recursos naturales y humanos.

#### **D). Bibliografía General.**

- 1). Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. "El Combate a la Pobreza". Ed. El Nacional. México, 1990.
- 2). Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. "Solidaridad a Debate". Ed. El Nacional. México, 1991.
- 3). COPLAMAR. "Necesidades Esenciales en México". Cinco Volúmenes. Ed. Siglo XXI. México, 1982.
- 4). Engels, Federico. "El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado". Ed. Progreso. Moscú.
- 5). Flores de la Peña, Horacio y otros. "Bases Para la Planeación Económica y Social de México". Ed. Siglo XXI. 10a. edición. México, 1980.
- 6). Flores de la Peña, Horacio. "Problemas de Planeación y Desarrollo", en "Bases para la Planeación Económica y Social de México". Ed. Siglo XXI. México, 1965.
- 7). Flores de la Peña, Horacio. "Teoría y Práctica del Desarrollo". Ed. F. C. E. México, 1976.
- 8). Garcia Rocha, Adalberto. "La Desigualdad Económica". Ed. El Colegio de México. México, 1986.
- 9). González Casanova, Pablo. "México Ante la Crisis". Dos Volúmenes. Ed. Siglo XXI. México, 1985.
- 10). Gramsci, Antonio. Antología, Selección y Notas de Manuel Sacristán. Ed. Siglo XXI. México, 1970.

- 11). Guillén, Arturo. "Planificación Económica a la Mexicana". Ed. Nuestro Tiempo. México, 1971.
- 12). Harnecker, Martha. "Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico". Ed. Siglo XXI, 6a. Edición. México, 1971.
- 13). Hernández Laos, Enrique. "Crecimiento Económico y Pobreza en México. Una Agenda para la Investigación". Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. Ed. UNAM. México, 1992.
- 14). Herschel, Federico. "Política Económica". Ed. Siglo XXI, 8a. Edición. México, 1989.
- 15). ILPES. "Discusiones Sobre Planificación". Ed. Siglo XXI. México.
- 16). ILPES. Ensayos Sobre la Planificación Regional del Desarrollo. Ed. Siglo XXI. México, 1980.
- 17). Jordani, Jorge. "Introducción a la Planificación". (documento fotocopiado).
- 18). Leal, Juan Felipe. Estado, Burocracia y Sindicatos. Ed. El Caballito. México, 1982.
- 19). Lenin, V.I. "El Estado y la Revolución". Obras Escogidas. Ed. Progreso. Moscú, 1969.
- 20). Martner, Gonzalo. "Planificación y Presupuesto por Programas". Ed. Siglo XXI e ILPES.
- 21). Nerfin, Marc. "Hacia otro Desarrollo: Enfoques y Estrategias". Ed. Siglo XXI. México.
- 22). Ofte, Claus. "Contradicciones en el Estado del Bienestar". Ed. Alianza. México.

- 23). Ortega Lomelín, Roberto. "Federalismo y Municipio". Ed. F.C.E. México.
- 24). Padilla Aragón, Enrique. "México: Desarrollo con Pobreza". Ed. Siglo XXI, 12a. Edición. México, 1983.
- 25). Pérez Barbosa, Rafael. "La Planificación Nacional en México 1928-1988". Ed. Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2a Edición. México, 1980.
- 26). Picó, Josep. "Teorías Sobre el Estado del Bienestar". Ed. Siglo XXI. México.
- 27). Rawls, John. "Teoría de la Justicia". Ed. F.C.E. México, 1979.
- 28). Rodríguez, Octavio. "La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL". Ed. Siglo XXI. México.
- 29). SEDESOL. "Manual Único de Operación. Programa Nacional de Solidaridad". Ed. SEDESOL. México, 1993.
- 30). Solís, Leopoldo. "La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas". Ed. Siglo XXI. 11a Edición, México, 1981.
- 31). Solís, Leopoldo. "Planes de Desarrollo Económico y Social en México". Ed. Diana, Colección SepSetentas. México, 1980.

**E). Anexos.**

**Relación de Anexos:**

**I. Ubicación de Michoacán en el Mapa de la República Mexicana.**

**II. División Política Administrativa del Estado de Michoacán.**

**III. Relación de Municipios.**

**IV. Población por Región.**

**V. Programa Nacional de Solidaridad. Distribución Regional de la Inversión de Proyectos Realizados en los Principales Programas.**

**VI. Programa Nacional de Solidaridad. Programa de Desarrollo del Oriente. 1991**

**VII. Programa Nacional de Solidaridad. Distribución Regional de la Inversión con Acciones de los Principales Programas Productivos. 1989 - 1991.**

**VIII. Programa Nacional de Solidaridad. Programa de Desarrollo del Oriente de Michoacán. 1991.**

**IX. Programa Nacional de Solidaridad. Distribución Regional de la Inversión con Acciones de los Principales Programas de Apoyo. 1989 - 1991.**

**X. Programa Nacional de Solidaridad. Distribución Regional de la Inversión con Acciones de los Principales Programas Sociales. 1989 - 1991.**

**XI. Programa Nacional de Solidaridad. Distribución Regional de la Inversión de Proyectos Realizados en los Principales Programas. 1989.**

**XII. Programa Nacional de Solidaridad. Distribución Regional de la Inversión de Proyectos Realizados en los Principales Programas. 1990.**

**XIII. Distribución de Comunidades y Habitantes por Región y Municipio.**

**XIV. Distribución de Comunidades y Habitantes por Región y Municipio.**

**XV. Distribución de Comunidades y Habitantes por Región y Municipio.**

**XVI. Distribución de Comunidades y Habitantes por Región y Municipio.**

**XVII. Distribución de Comunidades y Habitantes por Región y Municipio.**

**XVIII. Distribución de Comunidades y Habitantes por Región y Municipio.**

**XIX. Programa Nacional de Solidaridad. Inversión Aprobada y Ejercida. 1989 - 1991.**

**XX. Programa Nacional de Solidaridad. Inversión Ejercida por Programa. 1989 - 1991.**

**XXI. Programa Nacional de Solidaridad. Inversión Ejercida por Programa. 1989 - 1991.**

**XXII. Programa Nacional de Solidaridad. Inversión Ejercida por Programa. 1991.**

**XXIII. Programa Nacional de Solidaridad. Inversión Ejercida por Programa. 1990.**



**XXIV. Programa Nacional de Solidaridad. Inversión Ejercida por Programa. 1990.**

**XXV. Programa Nacional de Solidaridad. Inversión Ejercida por Programa. 1989.**

**XXVI. Programa Nacional de Solidaridad. Distribución Regional de la Inversión de Proyectos Realizados en los Principales Programas. 1989 - 1991.**

Estados Unidos Mexicanos

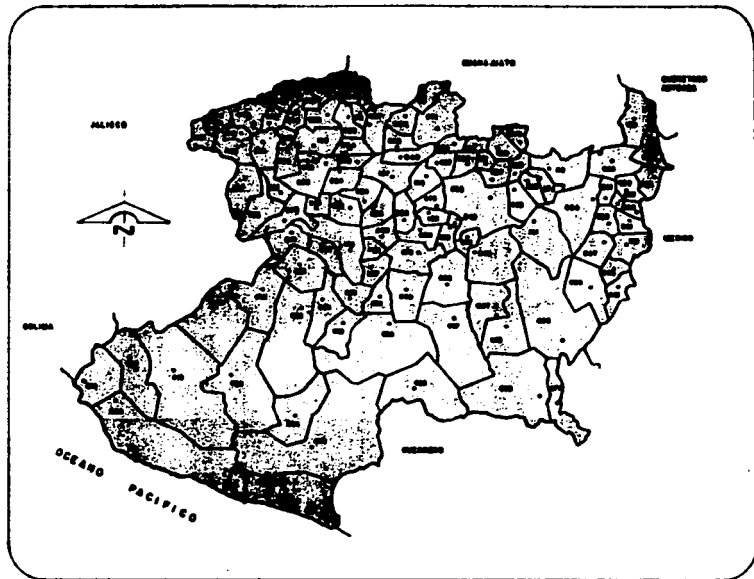


FALLA DE ORIGEN

FUENTE: INEGI. Anuario Estadístico del Estado de Michoacán. Gobierno del Estado de Michoacán, 1992.

División Político-Administrativa

11



FALLA DE ORIGEN

CLAVE	MUNICIPIO	CLAVE	MUNICIPIO
001	Acutzio	058	Nuevo Parangaricutiro
002	Aguila	059	Nuevo Urecho
003	Alvaro Obregón	060	Numarán
004	Angamacutiro	061	Ocampo
005	Angangueo	062	Pajacuarán
006	Apatzingán	063	Panndicuario
007	Aporo	064	Parácuaro
008	Aquila	065	Paracho
009	Año	066	Pátzcuaro
010	Arteaga	067	Parícuti
011	Brisas	068	Parícuti
012	Buenavista	069	Piedad, La
013	Carácuaro	070	Purépero
014	Cosahuaya	071	Puruándiro
015	Coacómán de Vázquez Pañares	072	Queréndaro
016	Coeneo	073	Quiroga
017	Contépec	074	Cojumatlán de Régules
018	Copándaro	075	Reyes, Los
019	Cotija	076	Sahuayo
020	Cuitzeo	077	San Lucas
021	Charapan	078	Santa Ana Maya
022	Charo	079	Salvador Escalante
023	Chavinda	080	Senguio
024	Cherán	081	Susupuato
025	Chichota	082	Tacámbaro
026	Chinicula	083	Tancitaro
027	Chucándiro	084	Tangamandapio
028	Churintzio	085	Tangicuaró
029	Chunumuco	086	Tanhuato
030	Ecuanduro	087	Taretan
031	Epitacio Huerta	088	Tarimbaro
032	Erongaricutiro	089	Tepalcatepec
033	Gabriel Zamora	090	Tingambato
034	Hidalgo	091	Tingundín
035	Huacana, La	092	Tiquicheo de Nicolás Romero
036	Huandacaro	093	Tlalpujahua
037	Huauqueo	094	Tlazazalca
038	Huastamo	095	Tocumbo
039	Huiramba	096	Tumbicatio
040	Indaparapeo	097	Tunicato
041	Irimbo	098	Tuspan
042	Ixtlán	099	Tuzantla
043	Jacoba	100	Tzitzuntzen
044	Jiménez	101	Tzitzio
045	Jiquipán	102	Unapan
046	Júarez	103	Venustiano Carranza
047	Jungapeo	104	Villamar
048	Legunillas	105	Vista Hermosa
049	Madero	106	Yurécuaro
045	Maravatío	107	Zacapu
051	Marcos Castellanos	108	Zamora
052	Lázaro Cárdenas	109	Zináparo
053	Morelia	110	Zinapécuaro
054	Morelos	111	Ziracuaretiro
055	Múgica	112	Zitácuaro
056	Nahuatzen	113	José Sixto Verduzco
057	Nocupétaro		

FUENTE: INEGI. Anuario Estadístico del Estado de Michoacán. Gobierno del Estado de Michoacán, 1993.

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA INVERSIÓN DE PROYECTOS REALIZADOS  
EN LOS PRINCIPALES PROGRAMAS

1991

( Millones de pesos )

REGION	TOTAL			SOLIDARIDAD			APOYO			PROYECTOS		
	INVERSIÓN	DE POB.	DE LOCS.	INVERSIÓN	DE POB.	DE LOCS.	INVERSIÓN	DE POB.	DE LOCS.	INVERSIÓN	DE POB.	DE LOCS.
TOTAL	22,598,000.0	225,000.0	1,120.0	988,000.0	2,200.0	1,120.0	10,000.0	100.0	100.0	100,000.0	1,000.0	1,000.0
CENTRO	121,315.0	1,372.0	133.0	56,447.6	847.0	133.0	20,676.1	100.0	50.0	36,392.1	417.0	90.0
ORIENTE	67,765.7	807.0	307.0	31,472.0	576.0	307.0	20,100.0	86.0	43.0	16,003.7	125.0	50.0
TIERRA CALIENTE	19,035.2	196.0	65.0	8,396.1	112.0	65.0	6,132.4	57.0	41.0	5,301.7	27.0	5.0
COSTA	17,331.0	200.0	76.0	7,241.0	144.0	76.0	5,771.1	18.0	7.0	4,856.8	50.0	13.0
OCCIDENTE	50,606.0	550.0	160.0	29,530.0	356	160.0	11,451.6	71.0	39.0	15,821.6	151.0	47.0
CIENEGA	53,461.0	634.0	227.0	25,777.7	457.0	227.0	8,077.7	56.0	20.0	18,079.0	121.0	40.0
COMUNIDAD ESTADAL	59,000.0	50	00125	30,170.0	50	00125	17,750.0	6.0	1.0	5,711.0	7.0	00125

\* PARA EL TOTAL, SE CONSIDERÓ EL MAYOR NÚMERO DE LOCALIDADES ATENDIDAS POR REGIÓN Y POR PROGRAMA.

FUENTE: Evaluación. Memoria "Tres Años de Solidaridad en Michoacán, 1989-1991". CIBLADEN

FALLA DE ORIGEN

GOBIERNO DEL ESTADO DE  
MICHUACAN DE OCAÑO

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
PROGRAMA DE DESARROLLO DEL ORIENTE DE MICHUACAN  
INVERSION EJERCIDA POR PROGRAMA

1991

M U N I C I P I O	T O T A L E S			S O C I A L E S			A P O Y O			P R O D U C T I V O S		
	INV.	PROY.	LOC.	INV.	PROY.	LOC.	INV.	PROY.	LOC.	INV.	PROY.	LOC.
<b>TOTAL</b>	<b>57,453.2</b>	<b>607</b>	<b>631</b>	<b>31,478.0</b>	<b>596</b>	<b>535</b>	<b>10,180.0</b>	<b>85</b>	<b>71</b>	<b>15,995.2</b>	<b>195</b>	<b>302</b>
ANGANGUEO	5,452.1	47	23	3,552.6	41	23	1,554.7	2	2	350.8	4	3
APORO	2,217.2	16	10	921.8	12	6	1,037.8	1	1	258.2	3	3
CONTEPEC	3,415.2	35	30	2,427.5	29	25	30.0	1	1	955.7	5	4
EPITACIO MUEÑA	1,551.5	30	22	347.1	20	14	113.0	4	4	1,191.5	6	4
HIDALGO	13,725.7	100	10	2,335.1	62	56	10,133.8	13	9	756.8	5	3
ISIMMO	1,661.3	36	31	736.0	27	23	356.9	6	5	708.4	3	3
JUAREZ	264.0	21	18	582.8	18	15	36.0	1	1	239.2	2	2
JUAGAPÉ	2,538.1	47	41	827.7	32	26	626.9	8	8	1,083.5	7	7
MARAVATIO	9,239.9	43	64	6,038.3	59	45	1,378.4	14	11	1,822.2	10	8
OCAÑO	1,856.7	31	27	482.1	19	16	410.0	2	2	974.6	10	9
SENGÜTÍ	1,351.4	27	23	566.9	18	15	429.9	5	4	365.6	4	4
SUSUPATÓ	951.7	25	20	330.0	19	15	80.0	2	2	485.7	4	3
TALIBOJÓ	4,145.3	31	23	1,079.5	25	18	2,500.1	2	2	569.9	3	3
TIPIAN	5,702.8	93	56	4,636.8	77	55	261.8	10	6	804.2	6	6
TIZANTLA	3,574.2	49	40	747.9	29	23	760.2	7	7	2,026.1	13	10
*TACAHU	4,164.9	136	95	5,234.1	88	58	430.5	8	6	3,500.3	50	35

FALLA DE ORIGEN

GOBIERNO DEL ESTADO  
DE MICHOACÁN DE OCAMPO

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
DISTRIBUCION REGIONAL DE LA INVERSION CON ACCIONES DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS  
PRODUCTIVOS  
1989 - 1991  
( Millones de pesos )

PROGRAMA	TOTAL		CENTRO		ORIENTE		R E G I O N				OCCIDENTE		CIENEGA		COBERTURA ESTATAL	
	INVERSION	PROY.	INVERSION	PROY.	INVERSION	PROY.	TIERRA C.	COSTA	INVERSION	PROY.	INVERSION	PROY.	INVERSION	PROY.	INVERSION	PROY.
TOTAL	211,192.7	1,775	85,798.2	1,060	22,092.5	1,120	22,295.6	87	26,415.9	271	26,568.6	229	39,157.2	318	22,712.3	25
APYO A PRODUCCIONES	95,524.6	260	16,164.6	22	9,312.8	32	5,125.2	13	2,780.3	12	6,982.1	21	14,119.4	47	41,010.2	3
DESARROLLO DE AREAS DE RIEGO	44,977.8	446	20,170.6	215	4,147.2	57	1,525.2	15	820.7	2	6,331.9	55	10,809.6	90	1,171	4
COMERCIO A PRODUCCIONES Y PRODUCTIVIDAD	37,315.3	755	18,249.7	409	4,270.1	68	1,314.3	34	707.2	20	7,181.1	115	2,435.8	104	2,685.1	9
INFRAESTRUCTURA PECUARIA	10,216.9	152	4,329.3	52	1,428.6	13	2,673.6	17	796.5	15	575.4	12	1,616.9	38	196.5	
PRODUCCION PRIMARIA	3,691.9	22	1,163.5	45	48.5	1	62.8	1	1,230.7	20	269.1	4	49.2	1		
PRODUCCION Y TRANSFORMACION																
AGROINDUSTRIAL	5,319.3	22	1,806.8	13	1,751.5	3	168.1	1			1,697.2	3	430.1	2	65.6	
REGULACION Y FOMENTO INDUSTRIAL	2,310.6	1											2,910.6	1		
INFRAESTRUCTURA PESQUERA Y AGROPECUARIA	2,238.7	10	1,374.1	16	196.5	6	40.9	1	25.5	2	401.4	7	216	5	69.3	1
INFRAESTRUCTURA AGRICOLA	1,585.5	23			210	3							1,769.6	20	5.9	
TRANSFORMACION DE LA MADERA	1,876.1	9	385	4	1,175.7	2					216.4	1			118	2
EXPLOTACION Y PRODUCCION																
MINEROMETALURGICA	1,816.3	6			150	1	1,484.5	5			180	1			3.3	1
REGULACION TIENENIA DE TIERRA	1,523	8	1,155.2	5							369.8	3				
COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS FORESTALES	699.3	10	339	7		2						1			359.3	
DESARROLLO DE AREAS DE RECREO	408.6	13	372.9	12								1			10.7	
PRODUCCION TEXTIL DE PRENAS DE VESTIR	373.1	6									374.2	1			4.9	5
DESARROLLO DE TECNOLOGIA	183.9	5	754.9	5											32	

FUENTE: Evaluación. Memoria "Tres Años de Solidaridad en Michoacán, 1989-1991". COPLADER

GOBIERNO DEL ESTADO DE  
MICHOACÁN DE OCAMPO

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
PROGRAMA DE DESARROLLO DEL ORIENTE DE MICHOACÁN  
1991

I N V E R S I O N

(Millones de Pesos)

M U N I C I P I O	A P R O B A D A				E J E R C I D A				N O. DE OBRAS
	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	ENEFE.	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	BENEF.	
1. TOTAL	25,306.3	16,895.2	38,299.8	30,741.9	87,715.7	34,599.7	25,872.7	6,763.3	802
ANGANGICO	6,283.2	3,039.5	2,531.8	711.9	5,456.1	3,039.6	2,009.6	412.9	17
APDQ	3,245.4	1,454.9	804.0	982.5	2,217.8	1,454.4	642.9	116.5	16
CONTEPEC	3,471.0	2,169.4	1,149.8	152.0	3,413.2	1,995.2	1,068.5	409.5	35
EPITACIO HUERTA	1,715.3	1,069.0	526.9	119.4	1,451.6	1,016.0	525.7	97.9	30
HERALDO	23,316.6	8,850.5	7,644.7	6,819.4	13,725.7	5,803.6	7,354.4	555.5	100
ISIMD	2,245.6	1,271.9	769.6	240.1	1,861.3	1,261.7	533.8	65.8	36
JAUZEL	912.4	561.0	257.8	153.6	856.0	502.6	259.3	105.1	21
JUCAPET	1,118.4	1,539.8	1,039.3	537.3	2,538.1	1,297.7	904.8	335.6	17
MORFATITO	10,369.8	5,961.3	3,425.6	1,582.9	9,235.9	4,918.1	3,176.2	1,114.6	83
OCAMPO	2,296.2	1,230.3	506.1	567.6	1,866.7	1,072.9	409.5	164.3	31
SCHEIB	1,820.2	990.5	481.0	314.7	1,363.4	781.7	381.8	197.9	27
SAN PEDRO	1,050.5	506.4	297.6	156.5	955.7	582.6	285.1	88.0	25
TALPAJUBA	6,485.4	3,347.6	2,066.4	1,077.4	4,149.3	2,349.7	1,641.6	158.0	31
TOTPAN	8,382.6	4,669.8	1,888.5	1,826.9	5,792.8	3,318.0	1,718.0	674.0	53
TOTAPILA	4,162.9	2,198.3	1,581.7	571.9	3,574.2	2,088.3	1,336.3	141.5	19
ZITACUARO	16,132.8	8,582.8	5,268.8	2,315.2	9,164.9	4,914.6	2,926.7	1,233.1	116

FALLA DE ORIGEN



GOBIERNO DEL ESTADO  
DE MICHOACÁN DE OCAÑO

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
DISTRIBUCION REGIONAL DE LA INVERSION CON ACCIONES DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS  
DE APOYO  
1989 - 1991  
( Millones de pesos )

PROGRAMA	TOTAL		CENTRO		ORIENTE		TIERRA C.		N O R O C		OCCIDENTE		CIENEGAS		GOBIERNO ESTADAL	
	INVERSION	POPY.	INVERSION	POPY.	INVERSION	POPY.	INVERSION	POPY.	INVERSION	POPY.	INVERSION	POPY.	INVERSION	POPY.	INVERSION	POPY.
<b>TOTAL</b>	<b>170,174.9</b>	<b>1,001</b>	<b>36,943.2</b>	<b>500</b>	<b>28,045.0</b>	<b>270</b>	<b>31,071.7</b>	<b>45</b>	<b>7,277.6</b>	<b>44</b>	<b>22,237.9</b>	<b>12,102</b>	<b>32,771.7</b>	<b>158</b>	<b>23,815.8</b>	<b>31</b>
CARRETERAS ALIMENTARIAS Y COMERCIALES																
LINEAS DE TRANSMISION Y DISTRIBUCION	109,457.7	125	41,955.1	52	17,774.0	40	8,253.4	12	4,820.7	6	12,045.8	29	10,247.6	9	14,451.1	9
CARRETERAS TERRESTRES	32,265.1	597	8,448.7	105	8,824.7	135	1,624.5	62	2,046.0	19	5,710.4	81	3,615.5	111	232.2	4
CONSTRUCCION DE ESTABLECIMIENTOS DE ACRPIO Y ABASTO	73,193.2	5													15,193.2	5
COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS BASICOS	31,029.8	242	5,482.9	74	414.3	34	107.7	16	105.8	14	1,160.0	70	3,623.1	35	17.2	1
INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNOLÓGICA	1,297.7	26	359.7	8	73.1	2	70.4	2	214.7	4	350.0	6	221.3	4		
DEFINICION Y CONDUCCION DE LA POLITICA DE PLANEACION	1,426.9	22	526.9	8											500.0	14
EFICIENCIA ADMINISTRATIVA	637.5	8	75.9	1	65.0	2	7.9	1	43.6	1	71.7	1	44.2	1	329.2	1
COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS AGROINDUSTRIALES	490.5	3			490.5	2									8.5	1
REGULACION, COMERCIALIZACION Y TRANSPORTE	179.0	1			179.0	1									7.9	
	120.0	2			120.0	2										

FUENTE: Evaluación. Memoria "Tres Años de Solidaridad en Michoacán, 1989-1991". COPLADEN

FALLA DE ORIGEN

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
DISTRIBUCION REGIONAL DE LA INVERSION CON ACCIONES DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS  
SOCIALES

1989 - 1991

( Millones de pesos )

PROGRAMA	TOTAL		CENTRO		OCCIDENTE		CENTRO E.		ORIENTE		CAMPECAN		CAMPECAN ESTADO	
	INVERSION	POB.	INVERSION	POB.	INVERSION	POB.	INVERSION	POB.	INVERSION	POB.	INVERSION	POB.	INVERSION	POB.
AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DE LA PLANTA FISICA PARA LA EDUCACION	40,514.4	2,765	29,823.2	959	11,152.6	554	3,652.8	116	4,965.1	150	14,542.7	659	12,057	514
CONSTRUCCION Y ADECUACION PARA AGUA POTABLE.	72,905.7	465	26,429.6	171	9,926.3	92	4,216.1	27	2,527.4	20	16,547.3	99	15,999.2	95
EDIFICACION DE CENTROS DE SALUD	59,452.4	296	8,514.7	62	4,710.0	69	2,848.1	18	3,857	18	7,362.7	55	9,276.2	61
POLITICA Y GOBIERNO	32,664.9	80	16,742.0	31	514.0	8	193.7	3	815.3	14	11,527.7	8	805.6	15
AFORO Y LA EDUCACION	29,973.5	20	1,422.9	6	1,264.3	19	1,081.6	2	229.6	1	1,515.0	8	204.7	7
SAHIBOR Y RECONSTRUCCION	16,562.4	95	9,259	47	2,544.3	19	1,081.6	2	229.6	1	1,515.0	8	204.7	7
RECONSTRUCCION	15,618.4	86	3,521.2	13	2,409.3	25	104.4	2	314.5	7	1,455.3	6	5,282.1	12
INFRAESTRUCTURA SOCIAL	7,581.9	15	1,133.9	2	6,432.2	37								
EDUCACION BASICA	4,328.9	15												
INSTANCIAS SEPARATIVAS	5,761.5	13	1,761.4	15	3,012.9	15					50.0	1	57.7	1
ASISTENCIA SOCIAL Y SERVICIOS COMUNITARIOS.	4,382.0	251	951.6	58	461.3	57	293.7	31	137.3	20	108.6	26	249.9	29
PLANEACION DE RECURSOS HUMANOS	2,134.7	6												
RECUPERACION Y PRESERVACION ECologica.	1,171.8	22	1,171.8	22										
FOMENTO Y REGULACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION PARA LOS TRABAJADORES.	613.2	20	206.3	15	64.2	3			95.7	2	89	6	100	5
OFICINAS ADMINISTRATIVAS	433.3	9	73.7	7										
RECONSTRUCCION PUBLICA ATENCION CIUDADANA	669.4	5			104.4	3			275.0	1				
EDUCACION EXTRAESCOLAR	354.9	7	200	6										
EDUCACION EXTRAESCOLAR	365	1												

FALLA DE ORIGEN

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA INVERSIÓN DE PROYECTOS REALIZADOS  
EN LOS PRINCIPALES PROGRAMAS

1980

( Millones de pesos )

REGION	TOTAL*			SICILES			APOYO			PRODUCCIONES		
	INVERSIÓN	EN POPO.	EN LRES	INVERSIÓN	EN POPO.	EN LRES	INVERSIÓN	EN POPO.	EN LRES	INVERSIÓN	EN POPO.	EN LRES
TOTAL	30,000.0	11,000.0	19,000.0	20,000.0	7,000.0	13,000.0	10,000.0	3,500.0	6,500.0	10,000.0	3,500.0	6,500.0
CENTRO	43,670.0	542	370	14,670.1	206	370	11,795.0	83	127	11,197.7	133	259
ORIENTE	9,552.0	279	700	3,306.0	750	700	1,713.1	36	73	6,223.5	19	71
TIERRA CALIENTE	5,940.3	82	39	891.7	46	30	2,626.5	25	39	2,322.7	11	27
COSTA	3,334.7	87	40	1,195.3	40	20	305.0	10	40	1,090.6	20	39
OCCIDENTE	14,536.4	250	132	4,395.1	115	132	5,003.2	91	80	4,230.7	22	62
CICENGA	21,616.9	364	104	6,277.0	790	80	4,275.0	66	96	12,513.7	112	164

\* PARA EL TOTAL SE CONSIDERÓ EL MUYO NUMERO DE LOCALIDADES ATENDIDAS POR REGION Y POR PROGRAMA.

FUENTE: Evaluación. Memoria "Tres Años de Solidaridad en Michoacán, 1980-1981". CIPASER

FALLA DE ORIGEN

GOBIERNO DEL ESTADO  
DE MICHOACÁN DE OCAÑO

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA INVERSIÓN DE PROYECTOS REALIZADOS  
EN LOS PRINCIPALES PROGRAMAS  
1993

( Millones de pesos )

REGION	TOTAL			SOCIALES			AFRTO			PROYECTIVOS		
	INVERSIÓN	Nº PACT.	Nº LOCS	INVERSIÓN	Nº PACT.	Nº LOCS	INVERSIÓN	Nº PACT.	Nº LOCS	INVERSIÓN	Nº PACT.	Nº LOCS
<b>TOTAL</b>	<b>196,976.3</b>	<b>1,649</b>	<b>2,625</b>	<b>81,050.6</b>	<b>825</b>	<b>859</b>	<b>40,814.5</b>	<b>361</b>	<b>369</b>	<b>75,285.2</b>	<b>572</b>	<b>4,371</b>
CENARO	55,193.3	677	300	22,156.4	290	300	11,879.1	137	128	16,118.8	250	254
CAZTECO	17,123.5	245	140	5,222.3	125	140	6,325.9	95	107	1,775.3	24	24
TIERRA CALIENTE	9,263.2	121	89	2,383.6	61	89	2,707.8	11	15	4,677.3	49	56
COSTA	5,279.8	61	61	3,976.6	49	64	1,118.5	7	13	184.7	5	5
OCCIDENTE	27,288.7	224	113	18,836.7	126	143	2,933.3	25	44	4,548.9	25	41
CIENEGA	19,275.1	216	139	18,171.8	127	139	4,118.1	36	59	4,955.2	53	53
GOBIERNO ESTATAL	63,050.7	104	1,820	9,073.2	57	VARIAS	11,957.2	29	VARIAS	52,220.5	38	1,820

\* PARA EL TOTAL SE CONSIDERO EL MAYOR NÚMERO DE LOCALIDADES ATENDIDAS POR REGIÓN Y PROGRAMA.

FALLA DE ORIGEN

DISTRIBUCIÓN DE COMUNIDADES Y HABITANTES POR REGIÓN  
Y MUNICIPIO

REGION MUNICIPIO	No. DE LOCALIDADES	HABITANTES	%
<b>TOTAL</b>	<b>27,716</b>	<b>1,154,199</b>	<b>100.00</b>
<b>CENIZO</b>	<b>1,006</b>	<b>1,288,178</b>	<b>111.31</b>
ACUTZEO	33	9,254	0.26
ALVARO OBREGÓN	40	19,858	0.55
ANGAMICUTIO	26	15,164	0.46
ARIO	125	29,320	0.84
COENCO	39	27,688	0.78
COPIANDAPO	12	9,132	0.25
CUTZEO	19	25,042	0.71
CHARO	58	16,213	0.46
CHERÁN	3	14,370	0.42
CHUCANDIRO	21	8,201	0.23
EPONGARICUARO	16	11,930	0.34
HUANDACARÓ	7	13,169	0.37
HUANIQUEO	25	12,821	0.55
HUIZIMBA	16	6,030	0.17
INDAPARAPÉO	35	14,750	0.42
JIMÉNEZ	19	17,474	0.49
JOSE SANTIAGO VESDUZER	22	29,093	0.82
LAGUNILLAS	11	5,016	0.14
MADERO	273	15,339	0.43
MORELIA	161	492,901	13.89
MORÉLOS	30	12,368	0.35

FALLA DE ORIGEN

GOBIERNO DEL ESTADO DE  
NICHUACAN DE OCAÑO

DISTRIBUCION DE COMUNIDADES Y HABITANTES POR REGION  
Y MUNICIPIO

REGION MUNICIPIO	No. DE LOCALIDADES	HABITANTES	%
HANAUZEN	10	20,725	0.58
PABINICUARO	23	21,362	0.60
PAIZCUARO	44	66,736	1.88
PURUANIÑO	43	70,887	2.0
QUEENABARO	37	12,742	0.36
QUIROGA	11	21,617	0.62
SANTA ANA MAYA	19	15,110	0.43
SALVADOR ESCALANTE	65	31,207	0.88
TACAMBARO	165	52,315	1.47
TARIMBARO	44	33,871	0.95
TZINTZUNTZAN	29	11,439	0.32
TZITZIO	283	70,579	0.50
ZACAPO	27	63,085	1.78
ZINAPACUARO	69	48,951	1.38
<b>TOTAL</b>	<b>1,110</b>	<b>341,269</b>	<b>100.00</b>
ANGANGUEO	16	9,942	0.28
APORO	7	2,492	0.07
CONTEPEC	48	24,915	0.70
EPITACTO HUERTA	50	15,419	0.43
HIDALGO	252	94,049	0.65
IRIMBO	30	10,219	0.29
JUAREZ	35	9,860	0.28
JUNGAPEO	64	14,391	0.41

FALLA DE ORIGEN

GOBIERNO DEL ESTADO DE  
NICHUACAN DE OCAMPO

IV

DISTRIBUCION DE COMUNIDADES Y HABITANTES POR REGION  
Y MUNICIPIO

REGION MUNICIPIO	No. DE LOCALIDADES	HABITANTES	%
MARAVATIO	110	59,803	1.69
OCAMPO	36	12,436	0.35
SENGUIDO	38	15,446	0.44
SUSUPHATO	65	8,008	0.23
TLALPUJARUA	42	21,292	0.60
TOEPAN	49	18,806	0.53
TUZANTLA	194	16,576	0.47
ZITACUARO	112	107,475	3.05
<b>REGION OCCIDENTE</b>	<b>514</b>	<b>145,559</b>	<b>4.13</b>
CARACARO	196	9,680	0.27
CHORUMICO	92	14,789	0.42
MOETANG	311	44,010	1.24
MOCHPETARO	144	8,523	0.24
SAN LUCAS	74	18,978	0.53
TIOQUICO	214	15,969	0.45
TURICATO	283	33,594	0.95
<b>OSTE</b>	<b>1,591</b>	<b>225,988</b>	<b>6.17</b>
ADUILA	427	20,275	0.57
ARICAGA	315	22,917	0.65
COAHUAYANA	53	13,738	0.38
COATECOCAN	406	18,689	0.53
CHINTICUILA	153	6,795	0.19

FALLA DE ORIGEN

GOBIERNO DEL ESTADO DE  
MICHOACÁN DE OCAMPO

XVI

DISTRIBUCIÓN DE COMUNIDADES Y HABITANTES POR REGIÓN  
Y MUNICIPIO

REGIÓN MUNICIPIO	Nº. DE LOCALIDADES	HABITANTES	%
LAZARO CARDENAS	118	134,969	3.80
TUMISCATIO	119	8,965	0.25
<b>REGIÓN</b>	<b>237</b>	<b>143,934</b>	<b>4.05</b>
AGUILILLA	99	17,424	0.49
APATZINGÁN	160	100,926	2.84
BUENA VISTA	82	36,214	1.02
CHUJICA	40	30,399	1.00
NUÉVO PARAMARICUITZO	50	13,265	0.37
NUÉVO URECHO	47	8,816	0.25
PARACHARO	53	21,700	0.61
PARACHO	9	20,632	0.61
TANCITARO	72	21,829	0.59
TARETÁN	19	12,606	0.36
TEPALCATEPEC	76	25,105	0.71
TINGAMBATO	7	9,740	0.27
URAPAN	137	217,060	6.12
ZIRACANETIRO	16	10,044	0.31
GABRIEL ZAMORA	50	10,931	0.53
LA HUACANA	751	35,333	1.00
<b>REGIÓN</b>	<b>1,000</b>	<b>1,011,306</b>	<b>28.3</b>
OTISEBAS	5	9,478	0.27

FALLA DE ORIGEN



Gobierno del Estado de  
Michoacán de Ocampo

DISTRIBUCION DE COMUNIDADES Y HABITANTES POR REGION  
Y MUNICIPIO

REGION MUNICIPIO	No. DE LOCALIDADES	HABITANTES	%
COTIJA	58	79,773	0.56
CHARAPAN	6	10,617	0.39
CHAVINDA	8	12,472	0.35
CHILCUMTA	12	26,349	0.74
CHURICUIC	20	10,256	0.29
ECHEVERRIGUI	22	75,995	0.55
INTLAR	11	75,510	0.54
JACORA	19	48,546	1.76
JICHILPAN	28	36,709	1.03
LA PIEDAD	65	81,162	2.29
LOS REYES	34	30,029	1.11
MARCOS CASTELLANOS	25	10,412	0.29
QUANAPAN	11	10,128	0.29
PAJACARAN	13	79,670	0.55
PENJAMILLO	47	23,985	0.68
PERIBAR	49	16,095	0.45
PUREPEÑO	6	76,674	2.11
COJUMATLAN DE REGULES	10	10,412	0.29
SANHUATO	17	53,995	1.52
TANGAMANGUIC	17	21,261	0.60
TANGAMANGUIC	20	37,875	0.95
TANGIATLAN	12	73,866	2.09
TINGUIPIAN	20	12,561	0.35
TLAZAZALCA	23	12,173	0.34

FUENTE: Evaluación. Rumbo "Tres Años de Solidaridad en Michoacán, 1990-1991". CIPAMM

FALLA DE ORIGEN

GOBIERNO DEL ESTADO DE  
MICHOACÁN DE OCAMPO

DISTRIBUCIÓN DE COMUNIDADES Y HABITANTES POR REGIÓN  
Y MUNICIPIO

REGION MUNICIPIO	No. DE LOCALIDADES	HABITANTES	%
TOCIMBO	45	11,862	0.33
VEROSITANO CARRANZA	10	23,077	0.65
VILLANAR	45	21,738	0.61
VISTA HERMOZA	10	18,209	0.51
YURICUAHO	12	24,315	0.69
ZAMORA	29	144,899	4.03
ZIRAPARO	14	5,465	0.15

FALLA DE ORIGEN

GOBIERNO DEL ESTADO DE  
MICHOACÁN DE OCAÑO

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

INVERSIÓN APROBADA Y EJERCIDA

1989-1991

(MILLONES DE PESOS)

AÑO	A P R O B A D A					E J E R C I D A											
	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	BENEFICIARIOS		TOTAL	FED.		EST.		SUMA		DIR.		CREDITO		
				SUMA	DIRECTA		EST.	EST.	EST.	DIR.	DIR.	CREDITO					
1989	26,982.4	407,397.2	22,726.4	10,368.8	10,368.8	10,368.8	10,368.8	27,726.0	27,726.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
1990	114,406.7	70,457.1	29,404.4	10,565.2	10,565.2	10,531.7	100	71,513.5	72.6	23,188.8	28.2	3,659.4	1.8	3,829.4	1.8	0.0	
						201.5		250.3		201.7		533.4		533.4			
1991	211,906.7	133,086.6	55,303.0	22,507.1	10,207.1	12,270.0	100	130,777.1	66.4	50,808.1	25.8	15,309.1	7.8	6,234.6	3.2	9,024.5	4.6
						482.9		457.6		442.6		2,132.5					
1991	451,980.0	238,965.0	147,749.0	65,270.0	10,201.3	26,094.7	100	233,641.6	59.1	136,124.9	34.4	25,721.0	6.5	15,926.0	4.0	9,724.0	2.5
						989.6		817.6		1,453.9		3,585.3		2,223.9			
1991	48,096.1	38,007.0	17,004.0	7,000.0	7,000.0	7,000.0	100	38,007.0	100	11,000.0	100	717.9	100	717.9	100	0.0	0.0

FUENTE: Evaluación. Memoria "Tres Años de Solidaridad en Michoacán, 1989-1991". COPLADER

FALLA DE ORIGEN

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
INVERSION EJERCIDA POR PROGRAMA  
1989 - 1991  
( Millones de pesos )

PROGRAMA	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL
<b>TOTAL</b>	<b>200,491.5</b>	<b>157,324.2</b>	<b>43,167.3</b>
<b>PROGRAMAS PRODUCTIVOS</b>	<b>211,190.2</b>	<b>171,298.4</b>	<b>39,891.8</b>
CREDITO A LA PALABRA	9,850.3	8,677.5	1,172.8
FORM. DE SOLID. PARA LA PROD.	85,464.5	61,461.7	24,002.6
DESARROLLO DE AREAS DE RIEGO	44,977.0	26,595.7	18,381.1
FORM. A LA PRODUCC. Y PRODUCTIVIDAD	37,513.3	21,957.1	15,556.2
INFRAESTRUCTURA Pecuaria	10,276.8	4,657.0	5,559.0
PRODUCCION PRIMARIA	3,683.8	2,783.7	900.1
PRODUCC. Y TRANSF. AGROINDUSTRIAL	3,022.8	1,574.8	1,448.0
REGULACION Y FOMENTO IND.	2,910.6	1,927.9	982.7
INFRAESTRUCTURA PESQUERA Y AGRICOLA	2,538.7	1,541.7	797.0
PRODUCC. Y TRANSF. IND.	2,296.5	1,566.4	730.1
INFRAESTRUCTURA AGRICOLA	1,985.5	1,537.6	387.9
TRANSFORMACION DE LA MADERA	1,896.1	1,334.2	561.9
EXPL. Y PRODUCC. MINEROMETALURGICA	1,818.3	941.4	877.2
REGULACION TERENCIA DE LA TIERRA	1,523.0	1,464.5	58.5
COMERC. DE PROD. FORESTALES	690.3	329.1	369.2
DESAR. DE AREAS DE TIEMPORAL	408.6	204.9	203.7
PRODUCC. TEXTIL DE PUNTA DE VESTIR	379.1	148.1	231.0
DESARROLLO DE TECNOLOGIA	186.8	135.4	51.5
<b>PROGRAMAS DE APOYO</b>	<b>179,198.9</b>	<b>109,146.5</b>	<b>69,807.4</b>
CARRER. ALIMENTADORAS Y COM. RURALES	109,457.7	63,043.2	45,814.5
LINEAS DE TRANSMISION Y DISTRIBUCION	32,265.1	16,013.3	16,221.8
CARRERAS TRONCALES	13,193.2	13,193.2	
CONS. DE ESTAD. DE APOYO Y COMERCIALIZACION	11,829.0	9,125.9	1,903.1
COMERCIALIZACION DE PRODUC. BASICOS	1,297.2	1,297.2	
INVEST. CIENTIFICA Y TECNOLOGICA	1,426.9	657.6	769.3
DEF. Y CONDUC. POL. PLANEACION	637.5	511.4	126.1
EDIF. ADMINISTRATIVOS	498.5	248.5	250.0
COMERC. DE PRODUC. AGROINDUSTRIALES	175.8	121.2	58.6
REGULACION Y ORG. DE LAS COM. Y TRANSP.	128.0	64.0	64.0

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

INVERSIÓN EJERCIDA POR PROGRAMA

1989 - 1991

( Millones de pesos )

<u>P R O G R A M A</u>	<u>TOTAL</u>	<u>FEDERAL</u>	<u>ESTATAL</u>
<u>TOTAL</u>	<u>906,292.0</u>	<u>509,206.0</u>	<u>397,086.0</u>
<u>PROGRAMAS SOCIALES</u>	<u>906,292.0</u>	<u>509,206.0</u>	<u>397,086.0</u>
AMPL. MEJ. DE LA PLANTA FIS. P/LA EDUC.	80,416.4	41,540.5	38,875.9
CONST. Y ADEC. PARA AGUA POTABLE	72,985.7	38,968.5	34,017.2
EDIF. DE SERVS. DE SALUD	36,452.4	31,558.6	4,893.8
POLITICA Y GOBIERNO	32,666.9	24,920.3	7,746.6
APOYO A LA EDUCACION	28,873.5	15,285.2	13,588.3
DRENAJE Y TRATAM. DE AGUAS RESCAS	14,542.4	7,526.5	7,015.9
URBANIZACION	13,410.4	8,988.2	4,422.2
INFRAESTRUCTURA SOCIAL	7,595.3	4,964.2	2,631.1
EDUCACION BASICA	6,320.9	5,151.3	1,169.6
INSTALACIONES DEPORTIVAS	5,761.5	3,630.5	2,131.0
ASIST. SOCIAL Y SERVS. COMUNITARIOS	4,392.0	2,879.3	1,512.7
PLANEACION DE DESARROLLO URBANO	2,130.7	2,130.7	
REG. Y PRESERV. ECOLOGICA	1,174.0	924.0	250.0
FOM. Y REG. DEL PROG. NAC. DE CPAC. P/LOS TRAB.	813.2	813.2	
VIVIENDA	435.3	318.4	116.9
EFFECTIVOS ADMINISTRATIVOS	409.4	239.8	169.6
MODERN. PUB. AT'N CIUDADANIA	359.9	304.2	55.7
EDUCACION EXTRAESCOLAR	345.0	230.0	115.0
REGULACION DE ASENT. HUMANOS	260.0	260.0	
PLANEACION ECOLOGICA	165.2	140.1	25.1
FOM. Y REG. DEL EMPLEO SALUD SEG. E HIGIENE EN EL TRAB.	159.9	159.9	
ATENCION PREVENTIVA	106.5	106.5	
ESTABLECIMIENTOS TURISTICOS	94.8	91.8	3.0
EDUCACION PARA ADULTOS	32.0	16.0	16.0

FALLA DE ORIGEN

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
INVERSIÓN EJERCIDA POR PROGRAMA

xxii

1991

( Millones de pesos )

PROGRAMA	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL
<b>PROGRAMAS PRODUCTIVOS</b>	<b>900,336.4</b>	<b>63,210.4</b>	<b>37,318.2</b>
FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION	44,787.9	33,852.3	10,935.6
FOM. PRODUC. Y PRODUCTIVIDAD	22,742.3	11,617.5	11,124.8
DESARROLLO DE AREAS DE RIEGO	19,248.0	11,077.4	8,170.6
INFRAESTRUCTURA Pecuaria	6,749.1	2,948.7	3,800.4
PRODUCC. Y TRANSF. AGROINDUSTRIAL	3,022.8	1,574.0	1,448.8
INFRAESTRUCTURA PESQUERA Y ACUICOLA	1,297.1	561.1	736.0
TRANSFORMACION DE LA MADERA	750.0	500.0	250.0
PRODUCCION PRIMARIA	474.5	274.9	199.6
DESARROLLO DE AREAS DE TEMPORAL	408.6	204.9	203.7
COMERC. DE PROD. FORESTALES	355.5	218.1	137.4
EXPL. Y PRODUCC. MINEROMETALURGICA	330.0	165.0	165.0
INFRAESTRUCTURA AGRICOLA	215.9	108.4	107.5
DESARROLLO DE TECNOLOGIA	154.9	116.1	38.8
<b>PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA DE APOYO</b>	<b>90,882.2</b>	<b>56,945.0</b>	<b>39,714.7</b>
CARRERETAS ALIMENTADORAS Y CAMINOS RURALES	70,347.7	40,817.6	29,530.1
LINEAS DE TRANSMISION Y DISTRIBUCION	17,021.8	7,814.2	9,207.6
CARRERETAS TRONCALES	8,193.3	8,193.3	
CONSTRUCCION DE ESTABLOS DE ACOPIO Y COMERCIALIZACION	1,636.1	819.7	816.4
INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNOLOGICA	329.8	221.8	108.0
DEF. Y CONDUCC. POLIT. PLANEACION	329.2	329.2	
COMERC. DE PRODUCTOS AGROINDUSTRIALES	179.8	121.2	58.6
REGULACION Y ORG. DE LA COMUNIC. Y TRANSP.	48.0	24.0	24.0
<b>PROGRAMAS SOCIALES</b>	<b>196,883.2</b>	<b>112,082.2</b>	<b>84,801.0</b>
AMPL. MEJ. DE LA PLANTA FIS P/LA EDUC.	49,786.5	25,183.6	24,602.9
CONST. Y ADEQ. PARA AGUA POTABLE	49,138.3	25,379.9	23,758.4
APOYO A LA EDUCACION	27,401.4	14,354.6	13,047.4

## ACTIVACIÓN DE OCUPADO

## PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

## INVERSIÓN EJERCIDA POR PROGRAMA

1990

(Millones de pesos)

XXIII

PROGRAMA	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL
<b>TOTAL</b>	<b>106,975,352.3</b>	<b>130,707.3</b>	<b>65,199.2</b>
<b>PROGRAMAS PRODUCTIVOS</b>	<b>75,255.2</b>	<b>51,204.3</b>	<b>22,938.9</b>
FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION	40,876.4	30,609.4	10,267.0
DESARROLLO DE AREAS DE RIEGO	14,711.6	8,846.2	6,055.4
FOM. A PRODUC. Y PRODUCTIVIDAD	10,117.5	6,841.2	3,276.4
INFRAESTRUCTURA PECUARIA	3,231.5	1,552.4	1,679.1
PRODUCCION PRIMARIA	1,404.5	945.5	459.0
INFRAESTRUCTURA PESQUERA Y ACICOLA	1,041.6	980.6	61.0
REGULACION TENENCIA DE LA TIERRA	978.0	919.5	58.5
EXPL. Y PRODUC. MINEROMETALURGICA	481.1	55.1	425.0
PRODUC. Y TRANSF. IND.	421.0	289.8	131.2
COMERC. DE PROD. FORESTALES	342.8	111.0	231.8
TRANSFORMACION DE LA MADERA	248.0	195.5	52.5
PRODUC. TEXTIL Y FIBRA			
DE PRENDAS DE VESTIR	379.1	148.1	231.0
DESARROLLO DE TECNOLOGIA	32.0		
<b>PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA DE APOYO</b>	<b>45,844.5</b>	<b>25,978.0</b>	<b>17,288.7</b>
CARR. ALIMENTADORAS Y CAM. RURALES	19,159.4	10,128.1	9,031.3
LINEAS DE TRANSMISION Y DISTRIBUCION	12,897.4	6,405.4	6,492.0
CARRETERAS TRONCALES	4,999.9	4,999.9	
CONST. DE ESTAB. DE ACOPIO Y COMERCIO	2,116.2	1,302.1	814.1
INVEST. CIENTIFICA Y TECNOLOGICA	1,097.1	435.8	661.3
EDIFICIOS ADMINISTRATIVOS	498.5	248.5	250.0
REGULACION COMUNICACION Y TRANSPORTE	80.0	40.0	40.0
<b>PROGRAMAS SOCIALES</b>	<b>31,875.6</b>	<b>55,803.0</b>	<b>25,969.6</b>
AMP. Y MEJ. DE LA PIA. FISP/LA EDUCACION	22,679.9	11,506.2	11,173.7
POLITICA Y GOBIERNO	16,927.4	13,730.1	3,197.3
EDIF P/SERV. DE SALUD Y SEC. SOCIAL	13,252.2	12,660.1	592.1
CONST. Y ADECUACION PARA AGUA POTABLE	19,772.4	10,702.5	9,069.9

FUENTE: Evolución. Memoria "Tres Años de Solidaridad en Michoacán, 1989-1991". COPLADEM

FALLA DE ORIGEN

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
INVERSIÓN EJERCIDA POR PROGRAMA

XXIV

1990

( Millones de pesos )

<u>P R O G R A M A</u>	<u>T O T A L</u>	<u>F E D E R A L</u>	<u>E S T A T A L</u>
<b>T O T A L</b>			
EDUCACION BASICA	2,189.3	1,763.6	425.2
PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO	2,130.7	2,130.7	
ASIST. SOC. SERV. COM. PREST. SOC.	1,824.4	900.8	923.6
INSTALACIONES DEPORZIVAS	915.4	567.9	347.5
REC. Y PRESERV. ECOLOGICA	674.8	674.8	
DRENAJE Y TRATAMIENTO DE AGUAS NEGRAS	523.9	414.7	109.2
URBANIZACION	294.9	232.4	52.5
REGULACION DE ASENT. HUMANOS	260.0	260.0	
MODER. PUB. 43 <sup>ra</sup> CIUDADANIA	240.0	185.3	54.7
ESTABLECIMIENTOS TURISTICOS	88.8	88.8	
PLANEACION ECOLOGICA	65.0	65.0	
EDUCACION PARA ADULTOS	32.0	16.0	16.0

FALLA DE ORIGEN



PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

INVERSIÓN EJERCIDA POR PROGRAMA

1989

( Millones de pesos )

P R O G R A M A	T O T A L	F E D E R A L	E S T A T A L
<b>PROGRAMAS PRODUCTIVOS</b>	<b>36,385.4</b>	<b>25,366.1</b>	<b>11,022.5</b>
DESARROLLO DE AREAS DE RIEGO	11,018.2	6,072.1	4,146.1
CREDITO A LA PALABRA	9,840.3	6,677.5	3,162.8
FOM. A PRODUC. Y PRODUCTIVIDAD	4,483.4	3,493.4	995.0
REGULACION Y FOMENTO IND.	2,910.6	1,927.9	982.7
PRODUCC. Y TRANSF. IND.	1,875.5	1,276.6	599.9
INFRAESTRUCTURA AGRICOLA	1,769.6	1,489.2	280.4
EXPL. Y PRODUC. MINEROMETALURGICA	1,007.2	721.0	285.2
PRODUCCION PRIMARIA	1,804.8	1,563.3	241.5
TRANSFORMACION DE LA MADERA	898.1	638.7	259.4
REGULACION TENENCIA DE LA TIERRA	545.0	545.0	
INFRAESTRUCTURA PECUARIA	236.2	156.7	79.5
<b>PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA DE APOYO</b>	<b>51,179.7</b>	<b>25,204.2</b>	<b>2,974.0</b>
CARRET. ALIM. Y CAMINOS RURALES	19,950.6	12,097.5	7,053.1
CONST. DE ESTAB. DE ACOPIO Y COMERC.	7,275.7	7,004.1	272.6
LIN. DE TRANSM. Y DISTRIBUCION	2,345.9	1,023.7	522.2
COMER. DE PROD. BASICOS	1,297.2	1,297.2	
DEF. Y CONDOC. POL. PLANEACION	308.3	182.2	126.1
<b>PROGRAMAS SOCIALES</b>	<b>30,966.1</b>	<b>22,342.6</b>	<b>0,021.7</b>
EDIF. DE SERV. DE SALUD	10,020.3	9,316.6	703.7
AMPL. FICJ. DE LA PLANTA FIS. P/LA EDUC.	7,950.0	4,050.7	3,099.3
CONS. Y ADEC. PARA AGUA POTABLE	4,075.0	2,889.3	1,185.7
DEFENSA Y TRATAM. DE AGUAS NEGRAS	3,530.9	1,986.0	1,544.1
POLITICA Y GOBIERNO	1,955.5	1,174.4	782.1
APOYO A LA EDUCACION	1,472.1	951.2	540.9
INSTALACIONES DEPORTIVAS	1,382.3	1,216.4	165.9
ASIST. SOCIAL Y SERV. COMUNITARIOS	577.0	577.0	

FUENTE: Evaluación. Memoria "Tres Años de Solidaridad en Michoacán, 1989-1991". COPLADEN

FALLA DE ORIGEN

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD  
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA INVERSIÓN DE PROYECTOS REALIZADOS  
EN LOS PRINCIPALES PROGRAMAS  
1989 - 1990  
( Millones de pesos )

REGION	TOTAL			SOCIALES			APDOA			PRODUCTIVOS		
	INVERSIÓN	NO. PROJ.	NO. LOCAL.	INVERSIÓN	NO. PROJ.	NO. LOCAL.	INVERSIÓN	NO. PROJ.	NO. LOCAL.	INVERSIÓN	NO. PROJ.	NO. LOCAL.
PAPA MICHOCÁN	20,091,015.00	1,792,000	2,819,000	2,819,000	1,792,000	1,200,000	2,000,000.00	2,000,000	1,000,000	20,091,015.00	1,792,000	2,819,000
CENTRO	220,129.9	2,619	433	90,322.1	1,073	433	56,149.2	320	120	65,708.6	150	264
ORIENTE	94,421.0	1,281	307	44,190.3	875	307	29,949.0	290	107	22,092.5	108	29
TIERRA CALIENTE	35,430.2	399	89	11,421.4	219	89	11,421.7	93	11	12,295.6	67	54
COSTA	25,906.4	310	76	12,352.9	233	70	7,297.6	44	40	6,495.9	71	39
OCCIDENTE	98,409.1	1,040	166	53,662.2	627	166	20,237.9	107	80	24,588.5	225	61
CICERONA	94,356.3	1,214	227	62,227.4	710	227	12,771.7	150	94	34,257.2	316	164
COAHUILA ESTATAL	122,159.3	154	1,020	47,191.2	95	VARIAS	29,215.0	39	1	45,732.3	25	1,020

\* PARA ESTE CONCEPTO, EN LA COLUMNA DE LOCALIDADES, SE CONSIDERÓ EL DATO DEL EJERCICIO QUE TUVO MÁS INVERSIÓN Y, EN LOS TOTALES, EL MAYOR NÚMERO DE LOCALIDADES DISTRIBUIDAS POR REGIÓN Y POR PROGRAMA.

FUENTE: Evaluación. Memoria "Tres Años de Solidaridad en Michoacán, 1989-1991". COPLADEN

FALLA DE ORIGEN