

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

División de Estudios de Postgrado

Coordinación de Sociología

**Política social en México
en la década de los noventa**

**Caso del
Instituto de Vivienda
del Estado de Guanajuato**

1995-1999

**Tesis que presenta
Marco Antonio Guadarrama Flores
para optar por el grado de
doctor en sociología**

**Directora de Tesis
Doctora Alicia Ziccardi Contigiani**

2005, Ciudad de México



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*(...) llamamos justo
a lo que produce y protege
la felicidad y sus elementos
en la comunidad política...*

*La justicia así entendida
es la virtud perfecta,
pero no absolutamente,
sino con relación a otro.*

*Y por esto
la justicia nos parece a menudo
ser la mejor de las virtudes...
En la justicia
está toda virtud en compendio.*

***Aristóteles,
Libro V, Ética nicomaquea***

A Eloísa,
por enseñarme que los libros no son todo en la vida,

a María del Carmen,
Madre en todo momento,

a Nalleli,
a quien tanto extraño,

a Diego Atzín y Daniel Zaid,
por acercarme felizmente el concepto de familia.

Agradecimientos

En primer lugar, agradezco la valiosa participación que, como directora de tesis, le concedió la Doctora Alicia Ziccardi al trabajo que realicé; fueron de vital importancia sus apreciaciones sobre el eje de estudio para orientar de mejor manera el acercamiento al tema, lo mismo que las lecturas sugeridas y su propuesta sobre la estructura de la investigación

A la Doctora Lucero Jiménez, la lectura detallada a la primera versión del informe y sus observaciones enriquecedoras con las que me fue posible ubicar adecuadamente el tema en el contexto nacional e internacional.

Al Doctor Luis Gómez, sus prudentes opiniones que resultaron significativas para acotar de modo pertinente el tema, tanto como para desarrollar la primera parte del trabajo y abordar el contexto del estudio de caso.

A la Doctora Rosalía López, por la revisión minuciosa a cada uno de los aspectos de la exposición del informe, lo que permitió darle un sentido preciso al enfoque utilizado y a su argumentación.

A la Doctora Guadalupe Valencia por sus comentarios a la segunda versión y sus propuestas específicas, las cuales hicieron posible concluir correctamente el trabajo.

A la Doctora Araceli Parra por la agudeza de su lectura en aspectos conceptuales y en el manejo de referentes históricos.

Al Doctor Raúl Olmedo por su crítica a la estructura y a la secuencia temática, la cual redundó en un esfuerzo fructífero de depuración de los capítulos y de claridad explicativa.

Asimismo, a Enriqueta Lerma por auxiliarme en la transcripción de los manuscritos de lo que fue la primera versión, aunque ésta haya quedado destruida en el medio electrónico de computación.

A Graciela Cortés por haberme ayudado en forma intensa durante las diferentes etapas del proceso de investigación.

A Fabiola Camacho por su participación entusiasta en la transcripción de la segunda parte de la tesis, que resultó ser la versión aprobada para integrar el jurado.

Finalmente, a todos, mi sincero reconocimiento por su generosidad y solidaridad entrañable con este trabajo. En especial, a Eloísa por la paciencia plena que me tuvo durante varios años, para que llevara a cabo en campo y en casa el sin fin de actividades que llenaron la tarea de investigación. Extiendo mi agradecimiento a Diego Atzín y a Daniel Zaid por permitirme ausentarme de ellos por tanto tiempo.

**Croquis del Estado de Guanajuato, México,
según división político administrativa por municipios en 1999**

Política social
en México
en la década
de los noventa



Caso del
Instituto de Vivienda
del estado de
Guanajuato
1995 – 1999

Índice

	Presentación	1
	Introducción	5
Parte uno	Ideas sobre la política social y su trayectoria en México	27
Capítulo 1	Acercamiento histórico y conceptual a la política social	29
1.1	Política social como asunto de Estado	29
1.1.1	Ideas de Estado y política social	29
1.1.2	Fundamentos de política social en el Estado moderno	34
1.1.3	Elementos y retrospectiva del concepto de política social	42
1.2	Contexto histórico de las políticas sociales	51
1.2.1	Orígenes de las políticas sociales	52
1.2.2	Políticas sociales en el Estado de bienestar	55
1.2.3	Nuevos rasgos de las políticas sociales y el Estado en la actualidad	60
1.3	Trayectoria de la política social en México	65
1.3.1	Gestación de la política social	65
1.3.2	Institucionalización de la política social	69
1.3.3	Política social, industrialización y desarrollo urbano	72
1.3.4	Crisis y transformación de la política social 1982-1988	85
1.3.5	Transición neoliberal y redefinición de alcances de la política social 1988-2000	88
Capítulo 2	Organismos de vivienda y proceso de descentralización en México	105
2.1	Descentralización	105
2.1.1	Coordenadas del debate sobre descentralización	105
2.1.2	Aspectos políticos de la descentralización	110
2.1.3	Aspectos administrativos de la descentralización	122
2.1.4	Fundación de organismos estatales de vivienda	137
2.2.	Organismos nacionales de vivienda	142
2.2.1	Proceso de estabilización política y surgimiento de organismos de vivienda	142
2.2.2	Desarrollo estabilizador y consolidación institucional: fortalecimiento de la acción habitacional del Estado	145
2.2.3	Quiebre del modelo de desarrollo estabilizador e inicio de la crisis: reorganización institucional de atención a la vivienda	149

2.2.4	Crisis y política social neoliberal de vivienda	157
Parte dos	Elementos socio políticos para el análisis de la gestión habitacional en el ámbito local	177
Capítulo 3	Contexto socio político y transformación gubernamental en Guanajuato	179
3.1	Gobierno, gobernabilidad y gestión	179
3.1.1	Gobernabilidad	180
3.1.2	Participación social y gobierno	187
3.1.3	Gestión y política social	197
3.2	Oposición política y transformación gubernamental	206
3.2.1	Oposición político partidista en el gobierno local	206
3.2.2	Enfoques de la organización e innovación de la gestión	215
Capítulo 4	La política social de vivienda en el ámbito local: la experiencia del Instituto de Vivienda del estado de Guanajuato (IVEG) 1995-1999	229
4.1	Creación del IVEG: referentes legales, normativos y programáticos	229
4.1.1	Marco legal	229
4.1.2	Normatividad programática	237
4.1.3	Planeación del desarrollo urbano y territorial	243
4.2	Reestructuración del IVEG	254
4.2.1	Reorganización interna para el cambio institucional	254
4.2.2	Composición operativa y desempeño	258
4.2.3	Atención a la demanda	263
4.3	Análisis socio político de los resultados de la gestión del IVEG	271
4.3.1	Perspectiva de acción	271
4.3.2	Programas locales de vivienda	278
4.3.3	Fortalecimiento institucional	287
	Consideraciones finales y Conclusión	315
	Bibliografía	321

Presentación

El tema de esta investigación se centra en el estudio de la política social como asunto de Estado y su trayectoria institucional en México. En lo particular, los elementos socio políticos para el análisis de la gestión habitacional en el ámbito local, en el caso del Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato, en el periodo 1995-1999. El objetivo primordial en torno a este tema es identificar los elementos sociopolíticos fundamentales para el análisis de la política social de vivienda en el ámbito local.

Derivados de esta idea, los objetivos particulares son tres: uno es identificar etapas y características relevantes de la trayectoria institucional experimentada por la política social durante el siglo XX, con la finalidad de circunscribir la aproximación a un nivel local de las instituciones gubernamentales.

El segundo es conformar un marco referencial al tema, tomando en cuenta la descentralización como parte estratégica del contexto político administrativo, en el cual se desarrolla la política social y, por tanto, como eje primordial para explicar cambios en la manera de aplicarla en las entidades federativas, en la década de los noventa.

El tercer objetivo consiste en analizar en la dinámica interna de un organismo encargado de aplicar directamente dicha política, que en el presente trabajo es el IVEG, como institución de un gobierno estatal, que en el periodo de estudio obtuvo el Premio a la Calidad como reconocimiento gubernamental en la entidad.

La pregunta fundamental de la investigación es: ¿Cómo se desenvuelve en México un organismo público, en tanto encargado de aplicar la política social de vivienda en una entidad federativa?. Este cuestionamiento está planteado como problema institucional de relaciones conflictivas entre Estado y sociedad, entre gobierno y ciudadanía, y por ello expresado como asunto de gobernabilidad, circunscrito en el panorama de la descentralización, dentro del contexto de la transformación de un Estado de bienestar a otro de carácter neoliberal, evidente en la década de los noventa.

La intención de fondo, en cuanto al estudio de caso, es caracterizar el quehacer institucional de un organismo estatal que aplica una política en particular: el Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato (IVEG), en el periodo de 1995 a 1999, lo cual conduce a varias preguntas enlazadas, a partir de las cuales es posible emprender su aproximación.

Interesa la forma cómo se ha dado el desempeño gubernamental: cuál es el origen de un organismo local encargado de ejecutar las políticas sociales de vivienda; bajo qué fundamentos fue creado; cuáles son sus atribuciones; con qué recursos humanos, materiales y financieros empezó su funcionamiento; cuáles han sido sus objetivos y metas; cuáles han sido sus principales programas de vivienda; cuáles son las transformaciones que ha tenido; con qué eficiencia y apego a sus atribuciones y normatividad cumple.

También interesa el proceso de formación y despliegue de su estrategia institucional, en relación con los objetivos que le dieron origen, dónde resalta su dinámica interna para saber cómo se organiza y opera: qué tipo de actores lo operan; cuál es la función e importancia de cada uno, según las áreas de trabajo existentes; cuáles son sus formas internas de toma de decisiones, de representación y de relación con otros actores institucionales.

Son importantes los rasgos principales de la relación entre ciudadanía e instituto: cuál es su estrategia para convocar a la población demandante de vivienda y cuál ha sido el procedimiento de atención; cómo interactúan ciudadanía, instituto y gobierno local, cuándo aquella presenta sus demandas y cómo se procesan; de qué manera se confrontan, conflictúan o concertan en el proceso de gestión habitacional implícita o explícitamente; cuáles son sus niveles de actuación institucional; qué tipo de liderazgo asume el instituto en el sistema de actores de la gestión habitacional frente a la ciudadanía demandante; cuál es el impacto de su estrategia en la atención de la demanda social en términos cualitativos; cuál es la percepción de los actores del instituto acerca del papel que cumplen; y cuál es la expectativa de la ciudadanía demandante sobre el papel que cumple y debe cumplir el organismo estatal de vivienda.

De aquí que, en este estudio el propósito primordial es ocuparse de encontrar las particularidades del IVEG, la manera cómo se ha dado el desempeño gubernamental en ese rubro, al identificar los elementos principales a partir de los cuales realiza su gestión. En la estructura de la investigación se encuentran tres hipótesis, relacionadas entre sí y que son punto de partida de la investigación que se da a lo largo de los apartados que integran el texto.

La primera señala que, desde finales de los años ochentas y en la década de los noventa, y en el marco de la aplicación de políticas neoliberales, la descentralización de las políticas sociales de vivienda, de sus recursos y funciones, constituye un componente fundamental en el proceso de reestructuración de las instituciones del Estado; en materia de política de vivienda ello se traduce en el impulso que se da a la creación de institutos estatales de vivienda.

La segunda establece que las limitaciones financieras de estos organismos estatales de vivienda, y de recursos humanos con los que operan, restringen las posibilidades de atender de manera eficaz y eficiente la demanda habitacional, principalmente la correspondiente a los sectores populares.

Y la tercera afirma que, el caso del Instituto estatal de Guanajuato en su creación ejemplificaba este tipo de limitaciones o restricciones, sin embargo, la reestructuración institucional emprendida en la década de los años noventa, modificó su forma de actuación, la manera como obtuvo los recursos y las posibilidades de incrementar su acción para atender la demanda de vivienda de interés social.

El trabajo es de carácter descriptivo en su primera parte, y combina lo analítico en la segunda. El primer capítulo, denominado *Política social como asunto de Estado*, está compuesto por tres subcapítulos, de los cuales el primero refiere las *Ideas de Estado y política social* desde la perspectiva del pensamiento clásico, los fundamentos de ésta última en las nociones del Estado moderno y las características principales que adquiere en el Estado de bienestar y en el neoliberal, donde se desarrolla una retrospectiva de su concepto y algunas premisas desde las perspectivas económica, política y social. El siguiente subcapítulo presenta el *Contexto histórico de las políticas sociales*, el cual incluye en su primer apartado los orígenes de las políticas sociales, en el segundo su conceptualización en el Estado de bienestar y en el tercero sus rasgos bajo la etapa neoliberal que adquiere el Estado en las décadas de los años ochenta y noventa del siglo XX. Mientras que el tercer subcapítulo, abocado a la *Trayectoria de la política social en México*, analiza en cinco apartados los periodos de la política social en México: comprende el periodo de gestación, desde sus inicios hasta el año 1917; periodo de institucionalización que va de 1917 hasta los cuarenta; periodo de bienestar social, de 1940 a 1982; periodo de crisis, de 1982 a 1988; luego periodo de transición neoliberal, de 1988 a 2000.

El capítulo dos, *Organismos de vivienda y proceso de descentralización en México* está formado por dos subcapítulos, el primero de ellos está dedicado al tema de la descentralización, abordado a partir de algunas coordenadas del debate; el segundo se ocupa de un recuento sucinto sobre los organismos nacionales de vivienda, el cual inicia con el proceso de estabilización política y el surgimiento de organismos nacionales que atienden las necesidades de vivienda, luego el desarrollo estabilizador y la consolidación institucional que permiten hablar de fortalecimiento de estos organismos, más tarde el quiebre del modelo de desarrollo estabilizador y con ello el comienzo de la crisis en el país que obliga la reorganización institucional en vivienda, para después llegar a las llamadas políticas facilitadoras.

El capítulo tres *Contexto socio político y transformación gubernamental en Guanajuato*, mediante dos subcapítulos, aborda en el primero de ellos los conceptos y ámbitos de gobierno; ahí se destacan las nociones de gobierno y gobernabilidad, gobierno federal y gobierno local, gestión y participación social. En el segundo apartado presenta un panorama sobre aspectos de la vida política en Guanajuato y los procesos de transformación gubernamental que experimentó la entidad desde enfoque de organización e innovación de la gestión.

El capítulo cuatro, titulado *La política social de vivienda en el ámbito local: la experiencia del Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato*, se encuentra dividido en tres subcapítulos, el primero, en cuanto organismo con un fin en particular, alude a su fundación, objetivos, funciones y forma de organización estructural y operativa, marco legal, normatividad programática y planeación del desarrollo urbano y territorial. El segundo conceptualiza los aspectos del Instituto para hablar de la reestructuración interna, de su proceso de reorganización institucional que experimentó en el periodo de estudio -1995 a 1999- bajo una administración panista, por lo que se abordan los rasgos principales de la iniciativa de cambiar el rumbo de la tradición gubernamental, da cuenta de cómo se concibe y se desenvuelve su gestión institucional a nivel local en materia de atención a la demanda de vivienda de interés social. El tercer subcapítulo se remite al análisis socio político de la gestión del IVEG, desde su perspectiva de acción, incluyéndose un balance sobre los programas de vivienda ahí desarrollados, por lo que esta parte del estudio expone el trabajo de campo realizado, se ofrece una perspectiva cercana a su universo interior, incluida su iniciativa de fortalecimiento institucional, y toma en cuenta aspectos de normatividad y administración de la gestión local, operatividad, programas y acciones.

En las *Consideraciones finales y conclusión* se hace una reflexión acerca de las características generales de la política social en México, se presentan los elementos que resultaron ser los principales, tales como el proceso de descentralización, los objetivos a partir de los cuales se crearon los institutos de vivienda a nivel de entidad federativa y los actores involucrados en su gestión local. Asimismo, sobre la experiencia de Guanajuato, como ejemplo de la emergencia de nuevas formas de aplicar la política social y de tratar la demanda de la población en materia habitacional. El resultado del estudio, en términos de aportación, consiste en: a) enriquecer los contenidos del concepto gestión, al haber optado por el recurso metodológico del estudio de caso y que este fuera el ámbito estatal, frente a una mayoría de estudios que se encargan del tema de la vivienda en el plano nacional o bien a nivel municipal; b) al haber elegido una entidad federativa que fuera gobernada por el Partido Acción Nacional (decisión que se tomó, en acuerdo con la Doctora Alicia Ziccardi, meses antes de que este partido político ganara las lecciones presidenciales en el año 2000) para visualizar la manera de realizar su gestión un gobierno de oposición al Partido Revolucionario Institucional; c) al retomar un tema clásico en Sociología, para tratarlo desde un ángulo que no fuera un repaso cuantitativo de los que abundan en México, sino un acercamiento cualitativo. Los anexos y la bibliografía consultada se incluyen al final.

Introducción

Históricamente, la vivienda ha constituido, un tema de interés por las implicaciones económico políticas que reviste y por los malestares sociales y culturales que su problemática deriva. El tema de la vivienda se encuentra presente en trabajos realizados desde muy diversas disciplinas.¹ Pero la vivienda en sí no representa un problema, sino la falta de ella o sus limitaciones en cuanto a las necesidades de quien la habita y es en éste sentido que tradicionalmente se ha dado atención a factores económicos y jurídicos, los cuales tienen una importancia innegable, pero se dejan fuera los aspectos políticos y socioculturales que también son inherentes al ámbito habitacional, desde una visión de las practicas sociales y de la gestión.

Ciertamente, aun cuando es posible afirmar que la vivienda es susceptible de diversas interpretaciones, tal como lo demuestran las numerosas investigaciones y publicaciones que sobre ella se conocen, en la mayoría de los trabajos realizados han predominado únicamente análisis que conducen a resaltar aspectos relacionados con la escasez habitacional, o bien llevan a reflexionar en torno a los problemas que se generan entre producción y consumo, entre necesidades sociales, propiedad del suelo y demanda habitacional.

La vivienda desde las distintas perspectivas, se le ha considerado en atención a sus formas constructivas o a las funciones prácticas de sus espacios físicos, o de acuerdo con la

¹ Ha sido objeto de estudio desde el enfoque de la filosofía o de la historia; desde las perspectivas de la arquitectura, el urbanismo o la ecología. También desde las ópticas de la economía, la política y la antropología. Y por supuesto desde la sociología. Además de los ensayos que los estudiosos del tema han llevado a cabo con base en las nociones propias de cada una de estas disciplinas, existen trabajos emprendidos a partir de fundamentos relativos a los ámbitos técnico y administrativo.

magnitud de las áreas que la componen, o bien por los usos que a sus espacios se les da, o también a partir de su déficit, en función de una demanda social. En general, los parámetros que se toman en cuenta para su estudio obedecen a los intereses de las propias disciplinas desde las cuales se estudia.

La vivienda no es cualquier tipo de espacio que basta con que satisfaga la necesidad de habitación de una familia, pues bajo el concepto de vivienda aparecen unidades de habitación tan dispares como pueda ser un chalet, una chabola, una choza, las cuales pueden no cubrir siquiera el aspecto de constituirse en espacio de protección del medio ambiente para la sobre vivencia.

En tanto bien material, la vivienda satisface o debe satisfacer una necesidad sentida a nivel familiar. Los elementos diferenciadores de este bien son, fundamentalmente: 1) la comodidad, la superficie y la calidad de la vivienda, incluida la dotación de servicios, y 2) la localización de la vivienda, que da lugar a que viviendas con características idénticas no tengan el mismo valor por estar situadas en ciudades diferentes, o en barrios distintos de la misma ciudad.

Desde la perspectiva sociológica no se niega el hecho de que la vivienda sea una mercancía o un producto arquitectónico, pero en el presente trabajo estos aspectos dejan de ser rubros privilegiados de análisis para dar paso a una perspectiva socio política que permite un abordaje más amplio del problema de la política habitacional con lo cual se enriquece el tema.

La vivienda tiene un significado complejo que puede precisarse mediante la idea de “vivienda socialmente adecuada”. Para ello es necesario establecer requisitos mínimos, justificados por razones de bienestar común, que permitan el ejercicio de las funciones de la vida familiar. Así desde el punto de vista de la dotación de servicios una vivienda socialmente adecuada debe disponer de agua potable, electricidad y drenaje.

En cuanto a la superficie construida, ésta se vincula con el tamaño mínimo y su uso, en cuanto a distribución espacial y tipo y número de piezas, habiendo un mínimo que se considera aceptable para una familia, aunque varía según los países; aquí resalta la importancia del hacinamiento. Debe estar en un edificio cuyas condiciones de composición (orientación, separación entre edificios, escaleras y patios) respeten exigencias mínimas que aseguren la ventilación, iluminación de la vivienda.²

En las estadísticas internacionales se separan los conceptos de gasto en habitación y gasto en vivienda. Según definición de la O.N.U., el gasto en habitación es un término más amplio que incluye, además del gasto en vivienda, el gasto en energía, equipamiento, productos para el mantenimiento y el gasto en servicio doméstico. El gasto en vivienda incluye, según la O.N.U., pago de alquiler cuando se renta, o alquileres imputados al propietario de vivienda, reparaciones y servicio de agua potable. Se ha observado que, en la mayoría de los países, el

² SANTILLÁN del Barrio, Antonio, *Análisis económico del problema de vivienda*, Ediciones Ariel. Barcelona, 1972

porcentaje destinado a gasto en vivienda suele estar comprendido entre 10 y 20 por ciento. Esta última cifra puede considerarse el tope tolerable de gasto por encima del cual la presión de la vivienda sobre el presupuesto desequilibra el gasto familiar; aunque este tope superior podrá ser diferente según las áreas geográficas, y estatutos socioeconómicos. Por tanto, en promedio el alquiler que estará dispuesto a pagar una familia será igual o inferior al 20 por ciento de su renta.³

Para Elba González y Miguel Hernández el mínimo en satisfacción de necesidades de habitación sería el límite inferior al que se puede reducir la calidad, sin sacrificar su eficiencia. “Este límite se refleja en un conjunto de criterios normativos convencionales derivados de las recomendaciones internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y que se refieren a la deficiencia de la vivienda, su estado de conservación y la dotación de servicios esenciales”.⁴

Para la ONU operativamente la vivienda mínima es la que alberga hasta 2.5 personas por cuarto y presentan condiciones en sus materiales constructivos, servicios de agua entubada, drenaje y energía eléctrica. Otra definición fue la aprobada por la COPLAMAR que incluye seis requisitos que deben satisfacerse simultáneamente: a) que la vivienda esté ocupada por una sola familia, b) que no tenga más de dos habitantes por cuarto habitable, c) que no esté deteriorada, d) que cuente con agua entubada en su interior, e) que tenga drenaje y f) que cuente con energía eléctrica.

Por su parte el gobierno federal empleó, en su plan nacional de desarrollo para el período de 1989 a 1994,⁵ el concepto de vivienda digna. Con este recuperó la idea de satisfacción habitacional que durante el sexenio precedente utilizó la Dirección General de política y Coordinación de Programas de Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). En este caso se indica que la vivienda debe cumplir con la función simultánea de proteger a sus residentes de las inclemencias del tiempo y de proporcionar bienestar a través de espacios y servicios para el desempeño de actividades vitales y de aquellas que puedan fomentar la integración y el desarrollo de los miembros de la familia.

En el programa de vivienda elaborado por la SEDUE en 1990 se afirma que el “déficit habitacional del país se estima en 6.1 millones de vivienda que corresponde, casi en su totalidad a viviendas inadecuadas en función de su espacio y el tipo de materiales con los que están edificadas. Y se ubican principalmente en el medio rural y en los asentamientos periféricos irregulares de nuestras grandes ciudades. La mayor parte del déficit se conforma por viviendas que requieren de la introducción de servicios, otra parte por viviendas de precaria construcción y una menor proporción por viviendas en donde habitan personas hacinadas”.⁶

3 Santillán del Barrio, Antonio Op. cit

4 Cfr. “Caracterización del inventario habitacional y grado de satisfacción de las necesidades de vivienda” en Antonio Michel, Marco (coord) *Procesos habitacionales en la ciudad de México*, pp. 251.

5 Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.

6 *Programa Nacional de Vivienda 1990-1994*.

En opinión de Cristina Casanueva⁷ una vivienda puede considerarse digna cuando es capaz de cubrir en forma satisfactoria las necesidades básicas – no suntuarias- en materia de protección, higiene, privacidad, comodidad, funcionalidad, ubicación y seguridad en la tenencia. Con esto es claro que para estimar el déficit existente en materia de vivienda resulta necesario adoptar una definición precisa de lo que constituye una vivienda digna.

De acuerdo con Judith Villavicencio y Ana María Durán⁸ se entiende por condiciones de habitabilidad las condiciones de vida que la vivienda permite a sus ocupantes. En consecuencia, las condiciones de habitabilidad dependerán de: el tamaño de la vivienda, el número de cuartos (en relación con el número de habitantes), el estado general de conservación y los materiales, los servicios disponibles y la calidad de espacios circundantes (equipamiento y servicios urbanos).

De los señalamientos anteriores destaca la variable relativa al hacinamiento la cual incluye dos factores: tamaño de vivienda y número de ocupantes. Sin embargo, los trabajos publicados en materia habitacional, en general, se han ocupado del resto de las variables consideradas en las definiciones mencionadas sin resaltar el hacinamiento como indicador.

Dado ese contexto conceptual de una vivienda en condiciones favorables para sus ocupantes y retomando los criterios convencionales de orden normativo definidos por la ONU al respecto, los cuales derivan en recomendaciones internacionales, se ha tendido a cubrir un mínimo en las dimensiones o tamaño de la vivienda y este mínimo sería el límite inferior al que se puede reducir su calidad sin sacrificar su eficiencia como satisfactor de las necesidades habitacionales de sus ocupantes. Dicho límite se refleja en un conjunto de criterios normativos que cada país especifica de acuerdo a las condiciones generales que privan a nivel nacional.

En otras palabras, las diferentes nociones de vivienda se remiten esencialmente a marcar los espacios mínimos necesarios para efectuar las actividades vitales, sin tomar en cuenta las dimensiones culturales donde se inserta el despliegue espiritual de los ocupantes,⁹ cuya expresión es precisamente su desarrollo humano como tal. Lo cual hace evidente la necesidad de incorporar la perspectiva cultural.

No obstante, en algunos estudios las fronteras disciplinarias casi desaparecen en el momento de trabajar el tema, como resultado de la forma en que se le aborda, de los instrumentos teóricos y metodológicos que se utilizan y de las bases del discurso que se encadena a lo largo del texto. Por ejemplo, la sociología con la economía o la sociología con la arquitectura, la antropología, la ciencia política y la administración pública convergen cuando éstas se encuentran enclavadas en la temática de lo urbano habitacional, que es materia prioritaria en el ámbito gubernamental. Empero, la vivienda no sólo comprende aspectos

⁷Casanueva, Cristina 1991, *Vivienda y estabilidad política: reconcibiendo las políticas sociales*. pp. 15-16.

⁸ “La vivienda en la ZMCM”, en Coulomb René y Duhau, Emilio (coords) *Dinámica urbana y procesos socio-políticos*. pp. 157.

⁹ Con el término despliegue espiritual se pretende referir el sentido de la construcción cultural de la casa que, a lo largo del tiempo, dan sus ocupantes, expresada como contenido simbólico.

materiales, sino que se configura como un fenómeno que involucra varias dimensiones, así como diversas perspectivas de análisis.

De ahí que resulte importante enriquecer el objeto de estudio al ubicarlo en un campo que permita abordar sus dimensiones sociopolíticas desde una visión amplia que interrelacione las disciplinas involucradas. Para hacerlo se podría partir de algunas definiciones sobre la vivienda elaboradas por tales disciplinas que la han estudiado y observar los fundamentos con los que se acercan al tema. Pero en este punto interesa más la necesidad de plantear –no obstante la diversidad con que se le mira– su situación contextual y así encaminarse hacia la demarcación de la acción gubernamental, desde el tema de la política social, para así circunscribir la gestión de un gobierno local desde una de sus instituciones.

Así, es posible afirmar que la economía es un factor determinante para la construcción de la vivienda, de lo que deriva su arquitectura, y que ambos enfoques son importantes, pero también hace falta enfatizar que no son las únicas. Existen también factores políticos que están presentes en el tema, los cuales se hallan circunscritos en las condiciones sociales y económicas de cada región o país en particular.

Se presentan enseguida algunas ideas sobre la vivienda, elaboradas desde la economía y la sociología, a fin de advertir la importancia de las dimensiones que la vivienda posee por sí misma, pues interesa la forma en que estas disciplinas definen la vivienda como problema social, pero también la manera como ha sido tratada cuando la toman como objeto de investigaciones.

Los trabajos realizados acerca de la cuestión habitacional en México con base en planteamientos propios de la economía, toman en cuenta en general la relación entre el problema de la vivienda y el desarrollo económico capitalista como situación envolvente, determinante y explicativa del tema. De este modo se ubica a la vivienda en medio de la problemática económica del país. Y en esto surge lo que es posible ver como dos vertientes, una conservadora y otra crítica.

La primera considera que México se halla en vías de desarrollo, aunque esta versión tiene cada vez menos seguidores. La otra señala para México una situación de dependencia económica respecto de los países desarrollados, sobre todo de Estados Unidos, por lo que se circunscribe el tema habitacional dentro del contexto de una crisis del capitalismo y el problema de déficit habitacional se mira como expresión superficial de una crisis estructural por la que atraviesa la sociedad en su conjunto, que conduce al neoliberalismo de finales del siglo XX.

Entonces, en torno a las causas explicativas y a las alternativas de solución, podrían considerarse dos concepciones. La primera afirma que esa problemática es una de las manifestaciones de una crisis de crecimiento, donde sería la lentitud del crecimiento económico de un país lo que no permite que se dé solución inmediata a todas las carencias,

para ir resolviendo las necesidades hasta lograr una sociedad del bienestar, como la planteada después de los periodos de posguerra.

Pero esta concepción es discutible porque los problemas urbanos crecen a ritmos aún mayores que los del desarrollo económico. Además, las ciudades de los países desarrollados se enfrentan a una situación también de crisis que, si bien presentan diferencias, parecen articularse alrededor de causas estructurales similares a las que han provocado las crisis de las ciudades latinoamericanas.

La segunda interpretación –contraria a la primera- pone el énfasis de las causas estructurales en el propio desarrollo capitalista que han tenido los países latinoamericanos. Aquí se considera que los fenómenos constitutivos de la crisis, expresados como problemas de la estructura urbana, son manifestaciones de las contradicciones sociales inherentes al desarrollo del régimen capitalista de producción, las cuales se agravan por las relaciones de dependencia económica y opresión política que se tienen en los países desarrollados.

Esta segunda visión señala que el acelerado proceso de urbanización es producto del desarrollo capitalista en la agricultura, al desarticular las formas precapitalistas de producción y transformar al campesinado en población superflua, obligada a migrar a la ciudad. Por tanto, la concentración de la población en pocos centros urbanos es resultado de la concentración territorial de la producción industrial en pocos lugares, determinada por las leyes de la concentración-centralización del capital y del desarrollo desigual, propios del capitalismo.

Desde esta perspectiva se afirman que el desorden urbano se muestra como consecuencia de la lógica del capital, de la anarquía de la producción capitalista articulada al carácter privado y monopolístico de la propiedad del suelo urbano y urbanizable. Entonces, el problema de la vivienda, en tanto déficit habitacional o limitaciones de sus espacios, se explica como resultado de la combinación de tres factores: la pobreza de muchos grupos sociales, la lógica de la ganancia presente en la producción privada de vivienda y la subordinación de la acción limitada del gobierno a los intereses del capital inmobiliario.

Esta segunda interpretación ubica la existencia de una crisis urbana derivada de la lógica misma de la ciudad capitalista dependiente y afirma que su solución y la de la vivienda están en la transformación democrática de la sociedad. Resaltan, por tanto, tres factores que juntos dan rumbo a la ruta que ha seguido dicho problema. Uno de ellos es el de las condiciones de pobreza (ligadas a una situación estructural del sistema capitalista) en que viven los grupos sociales de bajos ingresos, tanto en el campo como en la ciudad. Otro es el de la participación del capital inmobiliario en dicha estructura al producir vivienda, cuyo acceso se halla limitado para la mayoría de la población: Y el otro es el de la acción del gobierno en materia habitacional, pues éste ha financiado la oferta a la población y ha utilizado a empresas constructoras.

Así, el funcionamiento de este sector capitalista altera la dinámica de otros sistemas de producción de vivienda. La producción pública o la autoconstrucción quedan sujetas en el

circuito del mercado inmobiliario del suelo urbano en donde los costos económicos de la vivienda quedan dentro de la órbita capitalista del suelo urbano habitacional. Por tanto, desde el segundo enfoque, la intervención del gobierno en materia de vivienda se ha limitado a incrementar la oferta dirigida a los sectores socioeconómicos que pueden pagar por ella, al acelerar el desarrollo capitalista del sector de la construcción, con lo cual se favorece al capital inmobiliario.

Ciertamente, con esas políticas se ha privilegiado la reproducción del capital en general y el vinculado a la construcción en particular, por lo que el sector inmobiliario, abocado a la construcción habitacional privada, quedó convertido en un actor de primer orden, desde los años setenta hasta la década de los noventa, y es muy posible que así continúe.

Ahora bien, desde el punto de vista de la economía existen varias modalidades de vivienda, en atención a la calidad de los materiales utilizados, los servicios intra domiciliarios, así como la forma de concepción y proyecto de la vivienda. Y cada una de ellas se corresponde con un estrato socio económico. Una de las modalidades es la vivienda por encargo o promocional para estratos de altos ingresos, ubicada generalmente en zonas segregadas, con todos los servicios y equipamientos urbanos, donde predominan construcciones rigurosamente calculadas, con diseños arquitectónicos especializados.

Otra modalidad es la llamada vivienda para sectores de ingresos medios, casi siempre promocionada por el capital inmobiliario, y donde se hallan varios niveles, según esa situación. Se trata de casas unifamiliares o bien de departamentos en edificios con todos los servicios y equipamiento urbano, ubicados muchas veces en pequeñas zonas segregadas en diversos puntos de las zonas urbanas y suburbanas principales.

Los estratos de bajos ingresos constituyen una modalidad de subsistencia, donde muchas veces predomina el hacinamiento y la promiscuidad, la insalubridad, la ausencia de servicios básicos y de equipamiento urbano, así como la debilidad estructural y la inestabilidad de la construcción física de la vivienda. Cabe incluir en este último rubro la vecindad en inquilinato, donde se tiene acceso a servicios colectivos de pésima calidad e higiene. O la autoconstrucción por parte de la familia o con ayuda, que utiliza materiales de baja calidad o de desecho y se convierte en autoconstrucción que más tarde obliga a que el Estado se haga cargo de los servicios urbanos y el equipamiento, aunque en ocasiones y a la larga sean los beneficiarios los que absorban el importe económico, incluido el mercado del suelo.

La economía observa que según los ingresos se opta por algún camino. Hay quienes tienen altos ingresos y optan por producirla por encargo, con lo que no entran en el circuito comercial; otros tienen acceso a programas públicos de vivienda o a la vivienda producida por el sistema inmobiliario capitalista; y muchos otros se ven obligados a elegir la autoconstrucción que, con frecuencia, presenta condiciones mínimas de habitabilidad.

Entonces, el predominio de formas no capitalistas de producción de la vivienda y la existencia de sectores mayoritarios de la población se puede explicar, desde la economía, como

parte del funcionamiento del sector inmobiliario, en el marco de una sociedad con grandes desequilibrios entre sus grupos sociales; sin dejar de considerar el papel de las políticas habitacionales del gobierno.

En el caso de Guanajuato, el gobierno, a través del IVEG ha dirigido los programas habitacionales hacia los estratos socioeconómicos que, siendo de bajos ingresos, estos les permiten tener capacidad de ahorro y de pago de vivienda, de interés social, bajo esquemas que faciliten el proceso de ambas etapas.

Tras esta problemática, en los años setenta y ochenta se sugería investigar sobre la estructura interna y el comportamiento del sector inmobiliario capitalista y también acerca de sus efectos en la producción de la vivienda para los diferentes sectores sociales en América latina. Hoy día, la economía ve la vivienda como un fenómeno social que se desarrolla en una sociedad contratante, bajo una dinámica de crisis, pero de manera específica la considera como una mercancía. Y por tanto se puede definir como cualquier mercancía en tanto que es un bien de uso y un bien de cambio.

Con ello se observa que para la óptica de la economía la vivienda es esencialmente un bien material, con propiedades de bien de uso y de cambio. Y en cuanto tal posee las características generales de una mercancía. Sólo interesa la necesidad material de su posesión como objeto material. Ante esto, cabe subrayar que la cuestión de la vivienda reviste aspectos económicos, a los cuales es necesario tomar en cuenta al abordarse el tema en el marco de las políticas sociales. Por eso es de interés ampliar el panorama de estos trabajos desde otras perspectivas, de manera que se considere la acción institucional, donde resaltan las dimensiones socio políticas.

Ahora bien, en la década de los años noventa ganaron importancia estudios acerca de las teorías económicas modernas con el propósito de explicar el comportamiento económico del Estado en diferentes ámbitos, tales como los de eficiencia, economía de bienestar, elección pública y el papel de las instituciones en la economía, y así comprender su papel en la economía y la sociedad moderna, lo cual abarca, entre otros, tópicos como el de diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas, o el de problemas decisionales, organizacionales e institucionales de Estado.

En cuanto a las ideas que han surgido de la economía neoclásica, éstas se caracterizan porque han formulado modelos normativos, en cuanto a que establecen configuraciones ideales acerca del rumbo de las políticas de intervención estatal en la economía, resaltándose exclusivamente las motivaciones de orden económico.

En contrapunto con esas ideas, hay otras que, desenvueltas en el seno de la economía política y el neoinstitucionalismo económico, y sin rechazar completamente los fundamentos de la economía neoclásica han desarrollado teorías en torno a temas cruciales, entre ellos el proceso político, las votaciones, las fallas de gobierno, las restricciones institucionales, la demanda y la oferta de bienes públicos.

Así, han incorporado más supuestos y temas nuevos en el campo de estudio, sobre las elecciones económicas de los individuos, por ejemplo la relevancia de las instituciones, el papel de los partidos políticos, la organización de las estructuras de gobierno, el comportamiento de las burocracias, los arreglos institucionales, el tipo de mecanismos electorales, las acciones colectivas, la formación de grupos de interés y sus coaliciones, los mecanismos de representación económica y política, los procedimientos de elección de programas de gasto público, lo cual evidencia la inclusión de valoraciones sociales y políticas.¹⁰

En esto destaca que para el neoinstitucionalismo el Estado es una “organización dotada de poderes suficientes, para actuar como el garante de interés público en un doble sentido: primero, restringiendo la conducta maximizadora y egoísta de los agentes económicos por medio del mantenimiento y vigilancia de las instituciones públicas; y segundo, creando nuevas instituciones, en cualquier lugar o circunstancia, donde las instituciones privadas obstruyan o cancelen las posibilidades para obtener las ganancias derivadas de la organización, la cooperación y el intercambio”.¹¹ Está concebido como un contrato social que se entabla entre la burocracia estatal y los gobernados, desde el cual se conforman las instituciones que dinamizan la relación Estado - sociedad. Las instituciones son vistas como instancias que restringen la conducta de los individuos, limitando así la racionalidad individual, por lo que las elecciones económicas individuales no quedan circunscritas sólo a restricciones presupuestarias, técnicas o de información, también institucionales. Las instituciones y las organizaciones forman así el Estado.

Con ello, se sigue una discusión sobre la conveniencia o no de la intervención del Estado en ciertas áreas. Y en este marco es posible considerar que ni el Estado ni el mercado garantizan por separado la eficiente asignación de recursos. En consecuencia, la posibilidad de que un buen gobierno guíe la economía hacia la búsqueda del interés público tiene enfrente el doble problema de que, así como el sector público puede ser ineficiente, puede ocurrir lo mismo en el sector privado; y por tanto, la atención al problema del déficit de vivienda dependería simultáneamente del mercado imperfecto y del Estado.

Desde un enfoque sociológico, la manera como se ha visto la vivienda obliga a tener presente que la sociología surge como ciencia de la sociedad,¹² la cual debía descubrir las leyes eternas e inmutables que regían el destino de la sociedad para poder influir sobre ella, al igual que lo hacían las ciencias naturales.¹³

Pero la sociología nació ligada a la llamada cuestión social,¹⁴ pues desde principios del siglo XIX la gente pobre dejó de ser vista como una molestia enviada por la Providencia y pasó

10 Ayala Espino, Mercado José, *Elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, UNAM-FE-Porrúa, México, 1996, pp. 13-24.

11 *Ibidem* pp. 354-355.

12 Donoso, Roberto, *Antecedentes de la sociología urbana*, UAM-X, México, 1993,

13 Esta pretensión se hallaba circunscrita en la lógica de la sociedad moderna de la Ilustración en que se negaba el orden feudal en nombre de la reflexión crítica donde debía predominar la razón, entendida como observación y experimentación de la vida social en la ciudad capitalista, opuesta al concepto de comunidad y de tradición- se sustentaba en la idea de cambio permanente como vía de legitimación.

14 Donoso, Roberto Op. cit., pp 11-12.

a ser una amenaza para la tranquilidad y la salud del resto de la población, dado que el hacinamiento, la suciedad y la carencia de agua potable y de servicios sanitarios de sus viviendas se convertían en focos desde los cuales se podían expandir las epidemias en el resto de la ciudad. Ello porque, con el auge industrial en esos años, la población pobre del campo había emigrado a las grandes ciudades en busca de trabajo, el cual no siempre encontraba y quedaba a expensas de la insuficiente atención de las instituciones de caridad pública.

Desde sus comienzos en el siglo XIX, la sociología se ha encontrado en constante transformación.¹⁵ La heterogeneidad de los procesos y problemas sociales, como lo señalan algunos estudiosos,¹⁶ han propiciado el surgimiento y la consolidación de nuevas especialidades sociológicas. Hay algunas especialidades que aparecen desde los orígenes de la propia disciplina científica. Tal es el caso de la sociología urbana y de la sociología política, las cuales en la actualidad son dos especialidades que junto con otras han abonado la consolidación del camino hacia la especialización de la sociología, la cual se presenta con una dinámica de cambios rápidos y complejización en sus procesos.

El surgimiento y consolidación de las especialidades muestra la posibilidad y necesidad de adecuación de esos recursos sociológicos para abrir y demarcar recortes analíticos de la realidad que le permitan dar forma y contenido a las mismas. En opinión de uno de los especialistas,¹⁷ el único modo de conformar especialidad en torno a lo urbano es mediante la construcción de un objeto de estudio que permita pensar en un conjunto de instituciones y de conductas sociales asociadas a la ciudad, no necesariamente con su naturaleza espacial, sino con una espacialización específica de los procesos sociales, mediada precisamente por lo urbano, que deriva patrones sociales de conducta e instituciones en que se expresa el proceso de aplicación de las políticas sociales. Dichas formas son las que se configuran en objeto, y dentro de esto se encuentra el tema de la vivienda como objeto de estudio en particular.

Uno de los investigadores de este tema¹⁸ señalaba, a mediados de los ochenta, que la manera en como la investigación sobre la vivienda era generalmente abordada había cercado el potencial de los estudios encaminados al tema. Y precisaba que aún en los enfoques críticos ello había provocado que cayera en una especificación inadecuada de las causas de los problemas de los que se ocupaban.

Para Michael Ball¹⁹ en muchas ocasiones la vivienda era vista sólo como ítem de consumo personal que debía ser adquirido o rentado en el mercado o asignado mediante algún tipo de arreglo institucional organizado por el gobierno. Las esferas del consumo y el intercambio eran concebidas como el eje de la investigación. Ello, desde luego, no se consideraba un error, pero sí lo sería el tomarlos en cuenta como aspectos teóricamente

15 Esta transformación se ha expresado en una situación de crisis cuya esencia se manifiesta en la apertura de nuevos campos de trabajo que le revitalizan al ocuparse de una mayor diversidad de estudios que se toman más entreverados al complejizarse la sociedad contemporánea.

16 Véase la Presentación a "Las sociologías especializadas: un estado de la cuestión" escrita por De la Torre Virginia y Salazar, Francisco en *Sociológica*, año 8, núm. 23, septiembre-diciembre de, UAM-A, México, 1993

17 Lezama, José Luis *Teoría Social, Espacio y Ciudad*, El Colegio de México, México, 1993, pp. 17-18.

18 Ball, Michael "La cuestión de la vivienda ¿hacia una Revisión Teórica?", en *Revista Sociológica*, La Ciudad, el Discurso y los Actores Sociales, año 2, núm. 4, México, 1987, pp. 71.

19 *Ibid.*, pp. 71-72.

escindibles de otros aspectos a los que se les relegaba a planos secundarios o se les ignoraba, tales como las relaciones sociales presentes en el proceso de aprovisionamiento de vivienda, puesto que eso podía conducir a una inadecuada interpretación de las causas del problema de la vivienda. Y dentro del ámbito de las relaciones sociales destaca el vínculo existente entre Estado y sociedad, entre gobierno y ciudadanía locales.

Ese autor enfatizaba la necesidad de reorientar la investigación sobre vivienda de modo que se superase la perspectiva orientada hacia el consumo por una enfocada a la comprensión del impacto de las relaciones sociales del aprovisionamiento de vivienda. Pues esta perspectiva posibilitaría reconocer la existencia de conjuntos específicos de agentes sociales involucrados en la producción, intercambio y consumo de vivienda. Por ello puntualizaba que “no es necesariamente lo que se observa lo que debe ser cambiado sino el modo en que es observado... la investigación sobre vivienda no debe comenzar de nuevo en aras de la pureza teórica, de lo que se trata es que las limitaciones de ciertos enfoques deben ser reconocidas... las cosas deben ser ubicadas en su contexto”.²⁰ Y un contexto –definido como conjunto de elementos generales del tópico en estudio- que es obligado, lo constituye la política social, pues forma parte del sistema institucional con el cual se desempeña el gobierno, en tanto ente político administrativo.

Pero, desde un enfoque socio político, que ha sido ejercido en política pública, hoy día, pensar la vivienda desde una visión amplia implicaría resaltar las diversas características que pudieran servir de guía para estudiar los diferentes aspectos que involucra la gestión habitacional.²¹ Entonces, resulta conveniente retomar esa finalidad de fondo que para el quehacer investigativo significa la tarea de ampliar el panorama que se tiene de la problemática social. Y esto lleva a estudiar la política social de la vivienda en términos de proceso del que es necesario saber no solamente en que situación se haya en la actualidad sino además conocer las transformaciones que ha experimentado y la significación que tiene en el ámbito local. Así, en el actual contexto socio político, interesa lo racional y lo pragmático, pero también la satisfacción de las necesidades básicas ligadas a un bienestar amplio en el marco de la –cada vez más- compleja vida social, en una situación generalizada de escasez de recursos. Y donde la gestión se concibe como proceso de participación de los actores involucrados en la demanda y respuesta de un bien o servicio.

Importa no tanto cómo ha sido vista la vivienda desde la sociología, sino cómo tendría que verse, como problema sociopolítico. Esto implica que un enfoque donde la consideración de los factores políticos tienen que estar presentes al lado del contexto estructural. Por tanto, se funde el campo de lo urbano con lo político. Aunque no es sólo eso, es algo más, pues sin compartimentos o divisiones debe superarse una visión unilateral, y en esto estriba la pertinencia de enfocar el problema desde el ámbito de la política social, pues su base misma requiere abordar varios aspectos simultáneamente.

²⁰ Ibid., pp. 96.

²¹ Hacer esto significa estar en el camino señalado por Durkheim de hacer sociología en tanto estudio de las instituciones y las conductas sociales. Pero también en el de Weber dado el interés por la acción humana. Véase los textos *Las Reglas del método sociológico* y *Sobre la teoría de las ciencias sociales*, de esos autores, respectivamente.

Al tratar las políticas sociales, se accede al asunto de la relación entre Estado y sociedad, y ello remite a un tema que se encuentra en el telón de fondo de la modernidad. En su discurso, la posición predominante acepta el principio de la igualdad en el punto de partida, otorgando oportunidades similares a todos, al mismo tiempo que pretende que la distribución final, que será desigual, se mantenga dentro de ciertos márgenes considerados aceptables en cada contexto social, pero esto es posible si la situación económica del país no es crítica. En México el problema de la vivienda y su investigación está interrelacionado con otros muchos, económicos, políticos, sociales, ecológicos, etcétera.

De esta formulación se desprenden dos ideas. La primera, que el rasgo principal de la política social en un ámbito estatal puede ser un espacio social en tanto que se presenta como proceso socio político con carácter heterogéneo, diferenciado por los actores que pueden intervenir en esa producción, apropiación y uso, cuyas peculiaridades en cada caso se transforman en tiempo y espacio. Y la segunda, que en la medida en que se aplica una política social, la tarea se asume como espacio no sólo administrativo sino también político, desplegado en las relaciones gobierno-ciudadanía en el proceso de gestión institucional

En relación con el papel del Estado, la política social consistiría en un elemento estratégico para sociedad y gobierno, para establecer relaciones entre actores involucrados en programas sociales a partir de criterios compartidos, que no es otra cosa que la idea de participación social en la gestión pública.

Ahora bien, desde finales de los años sesenta, la relación Estado-sociedad ha experimentado cambios, de forma tal que permite hablar de un franco proceso de transición como contexto amplio de profundas modificaciones ocurridas en lo político y lo social, que incluye cambios en el papel y en la estructura del Estado, y por tanto en las políticas sociales que desarrolla, un caso entre muchos es el de su intervención en materia de vivienda.

Lo que constituye el paso de la débil ayuda aislada de principios del siglo XX a la emergencia en México de la política social, no es un reconocimiento con sentido social, por parte del Estado, de la llamada cuestión social heredada de la segunda mitad del siglo XIX, sino la adopción directa de la experiencia europea de posguerra en esa materia, como estrategia general para respaldar al sistema económico, sin dejar de atender las necesidades y demandas sociales, incluido el problema de la vivienda. De aquí que el periodo del Estado de Bienestar, en su carácter histórico contextual, signifique la forma concreta que toma esa estrategia.

En el proceso de transición neoliberal, el debilitamiento de esa forma estatal expresa el impacto de las políticas de ajuste estructural, pues las políticas sociales dejan de poseer sus características primordiales, y se regresa al esquema asistencialista, tras la crítica al Estado benefactor de ineficiente y generador de desigualdades por su aplicación, y el enaltecimiento de las posibles bondades de la privatización al asegurar la separación de lo público y de lo privado, la universalidad restringida ligada a la condición de ciudadanía y la focalización predeterminada hacia grupos específicos e inclusive, con una marcada tendencia hacia la individualización.

Sin embargo, en la actualidad estos grupos son cada vez más numerosos. Además, la modalidad asistencialista, considerada como compensatoria del ajuste estructural, pierde su carácter residual y adquieren mayor centralidad dada la reasignación focalizada de recursos en áreas no tradicionales, su flexibilidad en coyunturas específicas y la agilidad que permitirían en la implementación y gestión. Más aun, las políticas compensatorias actuales no han sido eficientes ni eficaces para compensar los efectos del ajuste, y tampoco han superado lo alcanzado por el viejo Estado, por ejemplo en vivienda. Pero, lo cierto es que ni en el Estado de bienestar ni en el neoliberal la política social cumple con lo estipulado en la Constitución política donde se considera prioridad nacional el bienestar social.

Ahora bien, hoy día, se esté de acuerdo o no, los organismos internacionales de financiamiento están poniendo el acento en la necesidad de revalorizar el papel que le corresponde al Estado, frente al énfasis casi excluyente que colocaron en el mercado en años anteriores; ¿cómo?, la respuesta es que se trata de una revalorización y redefinición de las políticas sociales, en cuanto a su capacidad para dar respuesta a las consecuencias de ajuste. Dado que la legitimidad de las políticas sociales de los noventa comienza a ser cuestionada, en particular la centralidad que han adquirido las políticas compensatorias y, dentro de ellas, la focalización, difícil de desaparecer hoy día.

El planteamiento encuentra justificación en cuanto que las políticas sociales forman parte de un tema de discusión dentro del debate sobre el Estado neoliberal, donde aparece la descentralización como tendencia dominante en las iniciativas de reforma estatal de las últimas dos décadas. Sin embargo, dichos esfuerzos han sido estudiados de manera general, o bien desde el ángulo del municipio, y en menor medida mediante casos particulares de algunas de las instituciones del gobierno a nivel de la entidad federativa. De ahí que el tema de este trabajo resulta pertinente por aportar elementos al debate.

El discurso oficial en la década de los noventa ensalzaba el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales de los gobiernos locales, estatales y municipales, en busca de una mayor eficiencia y de una recuperación de espacios y oportunidades para iniciativas de las comunidades, pero la realidad en esos años mostró dificultades para alcanzarlo, lo cual da justificante a la idea de que es necesario estudiar casos específicos a nivel de entidad federativa.

Si bien se han emprendido ya investigaciones sobre los resultados de las políticas descentralizadoras, todavía hace falta realizar análisis que se ocupen de la instrumentación y resultados de ellas. Las instituciones estatales de vivienda son parte sustantiva de los gobiernos de las entidades federativas en el país, por lo que llevar a cabo estudios sobre su papel actual significa abordar las políticas en esa materia. Por eso, conviene aproximarse al caso del IVEG desde la perspectiva del análisis de las políticas sociales, abocada a su estudio como proceso.

Conviene indagar sobre el acontecer institucional de la acción gubernamental, en su fase de implementación de actividades concretas, para indagar obstáculos, complejidades, toma de decisiones y resultados a los que se llega. En México, el discurso derivado de estudios

tradicionales abarca el análisis del diseño de las iniciativas, de manera que resulta necesario la dinámica de su implantación y sus resultados.

El interés de los objetivos señalados, los cuales expresan el rumbo y el alcance del estudio, se justifica porque éste significa un espacio de ejercicio teórico metodológico de acercamiento a un tema de importancia crucial, no por la actualidad que posee a principios del siglo XXI, sino porque aborda un problema que ha persistido en la historia moderna del país, tal como lo es el déficit y la demanda de vivienda en relación con un crecimiento poblacional que, si bien no registra tasas cercanas a las de los años setenta, el rezago acumulado de varias décadas le vuelve un tema vigente en la agenda de las ciencias sociales.

Así, por los propósitos que dieron origen al proyecto en cuanto abordar las políticas sociales desde el recurso metodológico de un estudio de caso, y de un nivel en particular, el de una entidad federativa, se consideró pertinente acercarse a partir de un estudio exploratorio. Por eso, se comienza con la idea de la pertinencia de la investigación aplicada, de carácter empírico, para generar un mejor conocimiento de cómo se lleva a cabo la aplicación de las políticas sociales en las entidades federativas, en una de sus instituciones.

En el aspecto metodológico, la perspectiva de análisis comprende los niveles macro y micro, de manera tal que permite abarcar la fusión de temas que hubo necesidad de abordar. El primer nivel de estudio -el macro- se presenta en dos dimensiones: una de ellas está constituida por la retrospectiva de la política social en México, la cual se explica considerándole en su contexto, mismo que presenta dos ámbitos, el internacional y el nacional, expuestos mediante un recorrido histórico sucinto. Así, las diferentes interpretaciones son lecturas del mismo problema que, cuando se observa únicamente en alguno de sus aspectos intrínsecos y de manera aislada, pierde fuerza el tema, pero si se toma en cuenta además una visión desde fuera, la cual vincule la percepción no solamente de los involucrados directos, es posible estudiarlo a la vez, a nivel macro y micro.

La otra dimensión del nivel macro es la descentralización, que se encuentra presente en términos de eje explicativo, y lo forman también dos ámbitos: uno es el nacional, como contexto administrativo del país en su conjunto, a la vez que como contexto de orden político, derivado de los lineamientos programáticos del gobierno federal hacia cada entidad federativa, los cuales son un marco de referencia obligado en la aplicación de las políticas sociales. Se explica la tendencia y los esfuerzos realizados en torno a la política social y los procesos de descentralización a fin de entender la experiencia en el caso de México, y el grado de profundidad que se ha alcanzado en estas iniciativas; de esta manera, se intenta dar un marco más amplio para entender algunos de sus efectos en el espacio estatal e intergubernamental.

El otro ámbito es el estatal, que como contexto gubernativo se refiere al gobierno del Estado, el cual demarca las directrices generales y prioridades de atención para las instituciones gubernamentales de cobertura estatal o municipal. Por su parte, el nivel micro está representado por el estudio realizado al interior del organismo local. Por tanto, en esa parte del trabajo de investigación, ese nivel micro está integrado por aquellos elementos significativos

que permiten realizar el análisis puntual de esa institución. En otras palabras, estudiarlo desde dentro, como parte del gobierno local, pero también en su calidad de institución gubernamental de atención directa a la población.

La articulación entre los niveles micro y macro se establece a partir de la relación Estado-sociedad y del concepto de gestión, así como su expresión más concreta en tanto gobierno-ciudadanía u organismo estatal y su atención a la demanda social de vivienda; y aquí destaca la idea de gestión gubernamental, pues permite vincular a las instancias locales con la población demandante, en un proceso de transformación, en donde el gobierno formula e implementa políticas, a la vez que adopta las que señale el gobierno federal, donde están presentes las ideas e intereses de organismos internacionales.

En lo que se refiere al concepto de gestión se ha adoptado una noción amplia en la que cabe la gestión pública, la de los gobiernos específicos, la de los grupos sociales, la de organizaciones y partidos políticos, la que se establece entre diferentes países, por encima de aquella que pudiera identificar el concepto de gestión gubernamental con la acción administrativa, pues lo central en el presente trabajo es el enfoque sociopolítico.

Como reflexión sobre la acción institucional implica detenerse, distanciarse para analizar qué es lo que se está haciendo o se hizo, de qué modo, cuales obstáculos y que oportunidades se presentan y cuales logros se han obtenido. Por tanto, dicha perspectiva de análisis está formada por ámbitos de observación, mediante los cuales se abordan los principales aspectos que configuran el quehacer de una instancia pública local: un análisis contextual y otro puntual, que recogen la idea de enlazar los enfoques macro y micro, en los términos en que se comentan en esta introducción al trabajo.

El estudio de la política social implica abordar procedimientos sistemáticos, supone métodos y técnicas para la recolección y el análisis de la información relevante que sustentará la reflexión y fundamentará las precisiones que se emitan acerca de las actividades, los resultados de la acción institucional.

Las instituciones estatales de vivienda son parte sustantiva de los gobiernos de las entidades federativas en el país, por lo que llevar a cabo estudios sobre su papel actual significa analizar las políticas en esa materia. En el análisis se aborda la formación, dinámica interna e impacto social de los organismos estatales de vivienda, por medio de dos vertientes analíticas:

Análisis socio político contextual. En éste se toma en cuenta la normatividad de la planeación estatal, la legislación estatal del desarrollo urbano y la vivienda y las estadísticas de población y vivienda, para enmarcar adecuadamente su desempeño.

Análisis socio político institucional. Con su aplicación se aborda el instituto de vivienda en sus aspectos relativos al origen y trayectoria institucional y su organización operativa: creación, objetivos y funciones, planeación, administración y coordinación institucional, aspectos técnico financieros, atención a la demanda e información. Y de manera

complementaria revisión de programas, donde se incluye una exploración sobre el tipo de proyectos creados en la entidad federativa, diferentes de aquellos de ámbito nacional.

Con estas dos vertientes analíticas es posible observar las características generales, de manera circunscrita a las condiciones locales; se presenta el caso del estado de Guanajuato, para el periodo 1995-1999, en cuanto al análisis contextual. En el análisis socio político contextual se toma en cuenta la relación Estado sociedad, para circunscribir las políticas sociales en el desarrollo histórico estatal, y concretar en los temas de gobierno, gestión y descentralización, para enmarcar adecuadamente el desempeño de un organismo estatal de vivienda. Y con la aplicación de análisis puntual se aborda a dicho organismo local, en sus aspectos institucionales.

En este trabajo, el ámbito metodológico comprende una perspectiva en la que participa con gran importancia el aspecto cualitativo, al considerarse lo que podría señalarse una triangulación en cuanto al enfoque, al tomar en cuenta la política social como concepto, perspectiva y dato, en una relación que hace posible integrarlo como elemento preponderante en la estrategia terco metodológica.

Las técnicas interrogativas de tipo cualitativo empleadas para recopilar información fueron: observación simple y participante; entrevistas en profundidad semi-dirigida, estructuradas y semi-estructuradas con final abierto; y grupos focales de discusión. También se ocupó el análisis de contenido en la tarea analítica.

La estadística, por su parte, fue la técnica de tipo cuantitativo que se utilizó para analizar la información obtenida en el trabajo de investigación documental, tanto del Estado de Guanajuato como de su instituto de vivienda. El estudio comprende un diagnóstico general sobre los rubros relacionados con el tema de interés a fin de aproximarse a los aspectos generales y particulares de la gestión institucional y su dinámica, donde se incluye un perfil sociodemográfico y socioeconómico como parte del soporte del estudio. Para tal fin se toman en cuenta: la tasa media de crecimiento, población económicamente activa, con el propósito de observar la estructura poblacional de la demanda.

Asimismo, se describen los procesos políticos, para determinar su repercusión en las políticas locales y detectar a los actores, así como sus articulaciones entre grupos, sectores e instituciones locales. Se realizó una incursión a los siguientes rubros:

Cultura política, para detectar los valores políticos locales y su grado de convergencia o divergencia con los valores políticos nacionales y para identificar la formación de la estructura del poder local y la dinámica que ha prevalecido.

Instituciones locales relevantes, para visualizar el papel que desempeñan, cómo se mediatizan los conflictos, cómo se apoyan u obstaculizan las iniciativas locales y qué instituciones constituyen los centros del poder local, indagándose así la estructura institucional local. Interesa también saber los tipos de instituciones locales, las que derivan su poder del

centro (delegaciones, oficinas estatales, etcétera); las que son independientes. Y aquellas que sin ser de gobierno mantienen el control, de una parte de los recursos de la localidad con capacidad de influencia y/o decisión.

Articulaciones institucionales, a fin de establecer el tipo de relación existente entre instituciones -alianzas, compromisos, conflictos y rupturas-; los nexos del poder institucional con el centro y la periferia; el tipo de mecanismos formales de coordinación dispuestos por el poder central, análisis de la dinámica; y el tipo de mediaciones que realizan algunas instituciones a partir de la acción de otras.

Procesos de decisión, para detectar la dinámica de los procesos, quiénes son los participantes, cuál fue el grado de influencias o peso específico en el proceso, cuáles áreas son favorecidas o perjudicadas como resultado del proceso; observar tanto el contorno formal-legal que deriva en normas para la operatividad para la acción gubernamental en materia de vivienda, como la dinámica de los procesos de participación e influencia, análisis de los proyectos, políticas y acciones estatales.

Así el nivel de análisis de la gestión constituye el eje metodológico del estudio: ámbitos federal, y estatal; instituciones, actores, su racionalidad de acción y las funciones de regulación que establecen. Lo anterior permite caracterizar la repercusión de la descentralización en el ámbito local. A partir del punto de vista que establece que la secuencia histórica de un sistema político sería, la disminución de los centros de poder locales, para consolidar instituciones políticas públicas; posteriormente expansión del poder para asimilar nuevos grupos que demandan participación, y finalmente, una nueva dispersión y distribución del poder en el sistema, el estudio de caso de una institución local se vuelve estratégico, pues permitiría tener un referente concreto sobre el impacto de la descentralización iniciada en el gobierno federal, en cuanto a las características que presenta una política social aplicada en un sector particular; se visualiza la tendencia al fortalecimiento institucional local.

Ya inmerso en el ámbito local, el estudio indaga sobre los núcleos de decisión responsables de la elección de alternativas y detectar las redes existentes en la toma de decisiones, analiza la estructura de los procesos de decisión y el grado de autonomía en decisiones administrativas fundamentales, tales como las presupuestarias, programáticas, de diseño de estructuras organizativas, de control y de capacidad para definir objetivos, metas y programas.

Se identifican las acciones realizadas durante 1995-1999, periodo gubernamental de Vicente Fox en Guanajuato, destacándose las que son prioritarias en cuanto a resultado concreto del proceso de decisión. Para ello, se aborda cada una de las áreas sustantivas de la estructura definida del IVEG, a fin de indagar qué se ha hecho en el plano de la interrelación y coherencia entre las distintas acciones y áreas para saber cómo se construyó y operó el proceso de toma de decisiones interno, identificar las acciones realizadas, buscar su articulación con las políticas aplicadas por el gobierno local y la correlación entre programas federales de la identidad federativa para visualizar el grado de correspondencia entre ambos niveles.

Así mismo, se indaga cómo se generó el programa de trabajo del IVEG para ese periodo, qué instancias, qué actores y con qué motivos. Quiénes deberían participar y participaron, en la definición de la tarea a realizar. Cuáles fueron los apoyos principales para implementar ese programa. Se identifican los mecanismos operativos de la estructura funcional, para establecer y precisar las variables explicativas de los distintos grados en que la capacidad participativa en la toma de decisiones está repartida dentro de la estructura de decisión, política y administrativa, y cuáles de ellas devienen del núcleo federal y cuáles son locales. Se identifican las instituciones que han tenido participación en la materialización de las acciones realizadas. Se indaga cómo han participado, en cuanto a: amplitud de su participación, características de la participación, exclusividad de la participación; identificación de quiénes tuvieron a su cargo la dirección o coordinación de las acciones. Se observa la dinámica e impacto de políticas de descentralización, tomando en cuenta aspectos políticos y sociales, así como el origen del impulso descentralizador en cuanto a los mecanismos de política pública.

Esto último permite investigar el sentido de un proceso descentralizador, el cual es importante porque da rumbo a la metodología con la que se realiza el análisis. Cuando es el caso de una descentralización inducida que se genera desde el gobierno federal, es posible que las políticas estatales desplegadas para tal propósito sean motivo de análisis, pues son la concreción del proceso, y su grado del nivel estatal representa sus alcances y límites. Mientras que en el caso de una descentralización autónoma, iniciada en el ámbito local, los indicadores importantes son estas iniciativas y su traducción en demandas concretas hacia el gobierno federal, así como la capacidad de procesar respuestas del centro (políticas reactivas).

Y en el caso de procesos compuestos por ambos generadores, es necesario detectar la lógica dominante del proceso en los orígenes del impulso descentralizador, para así otorgar predominancia al análisis de las políticas estatales, inducidas, o al análisis de demandas locales, autónomas.

En México se presenta la modalidad inducida a partir del gobierno federal, desde donde se diseñan las formas, mecanismos y alcances del proceso, y sus formas de desarrollo. Por lo anterior, la acción gubernamental en el ámbito local ha de estudiarse en su dinámica institucional y administrativa para indagar su impacto en los aspectos señalados, dado que forma parte del sistema estructurado orgánica y funcionalmente de la administración pública, en ese proceso de centralización-descentralización.

Dada la problemática expuesta se puede resaltar que en la actualidad, el estudio de la política social de vivienda implica no sólo una discusión acerca los parámetros, instrumentos de acción, interpretación de elementos y relación de la estructura económica, también aspectos sociopolíticos.

Se afirma que se requiere el análisis teórico de las alternativas para seleccionar la más eficaz (para alcanzar los objetivos planteados) y más eficiente (en la utilización de los recursos a destinar en el programa); pero ello no bastaría para abarcar los diversos aspectos involucrados,

habría que replantear la perspectiva analítica para referirse no sólo a los aspectos de orden económico. Se requiere enriquecer la perspectiva metodológica, para estudiar la acción institucional.

Estudiar no sólo la obtención de objetivos de modo eficiente y eficaz, sino además, analizar la experiencia acumulada en condiciones de escasez de recursos, tener en cuenta si existen experiencias de comparación para elegir y descartar ideas alternativas, en busca no únicamente de la racionalidad de las opciones adoptadas, sino también el impacto social favorable a los grupos sociales más necesitados.

Identificar la posible promoción de acciones para el bienestar social y si esta ha implicado la transformación de las políticas sociales; visualizar de que referentes sociopolíticos parten. Entonces, algo importante es estudiar el carácter de las políticas sociales.

Lo anterior lleva a apropiarse el tema de otra manera, de leer esa misma realidad desde otro sitio más cercano y a detalle, que no es otro que el de la política social a nivel local y dejar de hablar de política vivienda para referirse a la gestión habitacional, y en ésta última cabe el Estado y la sociedad, el gobierno y la ciudadanía, la población que la carece y las instituciones encargadas de atender necesidades y demandas. Se aborda ya no el tema de la vivienda como problema económico, sino el de su gestión institucional, desde la óptica que ofrece el enfoque de la política social. Así es como en este trabajo se entrelazan estos elementos para explicar el caso del IVEG en Guanajuato.

Se atienden los rasgos institucionales desde el discurso de los propios organismos gubernamentales, de manera tal que se muestran los asuntos internos y su vinculación con la sociedad demandante de vivienda. Y en esto resalta el asunto de la gestión, de los actores, de los programas de vivienda de interés social.

Por tanto, cambia el foco de atención para involucrar los aspectos institucionales desde las ideas y acciones de quienes participan en la gestión, como parte importante de las políticas sociales en México. Este cambio de mirada no niega la importancia de otras perspectivas –pues la vivienda es una edificación multifactorial- pero hay necesidad de indagar cómo se lleva a cabo una política tan vital, sobre todo en un mundo tan excluyente.

El inicio de la investigación consistió en un estudio exploratorio sobre organismos estatales de vivienda, lo cual se efectuó en 1999 al participar en un proyecto emprendido en SEDESOL abocado a estudiar características peculiares del desempeño de dichas instituciones, como parte de su programa nacional de fortalecimiento de organismos estatales de vivienda, en su etapa piloto.

En ese marco, las actividades se iniciaron con un trabajo de revisión documental que después se enriqueció con tareas en campo. Se hizo un estudio comparativo de los institutos estatales de vivienda, empleando para ello algunos indicadores, tales como su tamaño en

términos del número de empleados, la diversidad de sus programas de vivienda y disposición a la modernización administrativa.

Como resultado de lo anterior se detectó que algunos organismos funcionaban administrativamente de manera tradicional mientras otros destacaban por su acuciosa e innovadora forma de administración, en estos últimos se encuentra Guanajuato, por lo cual se decidió estudiar el IVEG como estudio de caso importante.

El IVEG se había modernizado administrativamente e inició un proceso innovador que en la administración pública en México hasta antes de la década de los noventa estaba en sus inicios y sólo era propio de la administración empresarial, al emplear conceptos tales como la reorganización administrativa, la calidad total y la flexibilidad, entre los más importantes.

Paralelamente, llevé a cabo una revisión de las publicaciones en torno al tema y temas relacionados que hoy día no son pocos porque, por un lado, la problemática habitacional mexicana tiene una larga historia, y por otro la política social ha sido un tema destacado los últimos años, sobre todo en la década de los noventa.

Durante el año 2000 realicé trabajo de campo, tanto en las instalaciones centrales del IVEG, ubicadas en la ciudad de Guanajuato, como en aquellos lugares del interior de esa entidad federativa donde el instituto había realizado alguna acción. Tras lo dicho, elaboré un esquema de trabajo, que me llevó a ampliar la bibliografía revisada durante el periodo exploratorio, que me permitió visualizar la importancia de adoptar un enfoque compuesto, macro y micro pertinente para abordar la política social a nivel local, sea estatal o municipal, y que en mi apreciación fuese conveniente la primera, dado que el municipio ha predominado como objeto de estudio los últimos años por encima de los gobiernos estatales.

Una resultante concreta de la revisión bibliográfica fue formar un marco de referencia que comprende diversos enfoques, a saber: el de aquella sociología que, en la década de los noventa, se ocupó de las políticas sociales como asunto de gestión gubernamental y participación social; el de la administración pública que aborda la temática de los gobiernos federal y local en atención a lo institucional, particularmente rubros como los de eficiencia y eficacia operativa; el de la ciencia política remitido a los actores, no escindidos en políticos o sociales, sino aquellos que se encontraban involucrados en el proceso de demanda y atención institucional de la vivienda a nivel local; el que se ha venido desarrollando desde la llamada sociología de la cultura ocupado de indagar la percepción o generación de expectativas de la sociedad en relación con sus necesidades más apremiantes y las respuestas y acciones públicas por parte del gobierno local.

Este enfoque de carácter integral se convirtió en el soporte de orden conceptual para cada uno de los cuatro capítulos que estructuran el reporte de la investigación de tesis. El capítulo uno, que aborda los temas del Estado y la política social recupera las ideas de los clásicos del pensamiento político como apoyo para el ejercicio de explicación de las bases

filosóficas de la política social; por lo que de ninguna manera puede considerársele un capítulo que cae en la tentación de incluir antecedentes superfluos en un trabajo de investigación.

Por su parte, en el capítulo dos se retoman los conceptos de gobierno y gestión para abordar las etapas sucesivas que se han registrado en materia de atención institucional de la vivienda y donde se caracteriza la transformación que han tenido los organismos estatales de vivienda desde, su creación hasta los años noventa; en donde destaca la llegada al proceso de descentralización en la década de los ochenta y su repercusión en la organización institucional, de la cual derivaron los organismos estatales de vivienda. Que en el caso del Estado de Guanajuato fue algo que se presentó a mediados de esa década. Por ello, en el capítulo tres se conceptualiza la descentralización y se le describe en sus aspectos sociopolíticos y administrativos, con todo lo cual se forma un contexto temático que permite abordar aspectos cruciales de orden político y del gobierno local en esa entidad federativa.

Es así como en el capítulo cuatro se expone un visión de conjunto acerca del organismo estatal de vivienda Guanajuatense. El desarrollo del estudio desemboca en consideraciones generales y conclusiones que resultaron del análisis de cada parte, pero haciendo destacar rasgos comunes de dicho organismo con respecto a la manera de proceder de la administración pública del país al tiempo que se hacen evidentes sus rasgos peculiares los cuales le distinguen del resto de las instituciones de su tipo.

Sí por algo hubiese que destacar al IVEG en la década de los noventa, es por que constituye un caso especial dado el carácter pro empresarial de su organización y administración internas, y su proceso de gestión institucional en que atiende a la población demandante de vivienda en términos de ciudadanía individualizada.

También por desempeñarse como parte sustantiva de un gobierno derivado de un partido de oposición al partido hegemónico en el país, que le coloca frente a dos retos para el cumplimiento de sus funciones: por un lado, un gobierno federal priísta que lo visualizaba como organismo público de oposición, y por otro, un ámbito municipal de partidarios que le exigen cumplimiento como parte del gobierno local de filiación panista del cual formaban parte.

Además, por haberse originado como organismo público estatal, tras el proceso de descentralización emprendido en los años ochenta, como parte de la transición del Estado benefactor al Estado neoliberal, pues ello implicó un cambio significativo en el carácter de las políticas sociales de las cuales es un elemento operativo en su aplicación, al trasladar a las entidades federativas responsabilidades, sin el correspondiente apoyo suficiente en lo presupuestal, aunado a la desventaja de la falta de experiencia en la administración pública y lo que eso involucra en un clima de mayor demanda social de bienes y servicios en general.

PARTE UNO
Ideas sobre la política social y su trayectoria en México

Capítulo Uno

ACERCAMIENTO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL A LA POLÍTICA SOCIAL

1.1 Política social como asunto de Estado

El trabajo inicia con una revisión general sobre las nociones de Estado, política social, gobierno y gestión, para ofrecer un recuento conceptual, al lado de un contexto histórico, tanto internacional como nacional sobre las políticas sociales, de manera tal que constituye un panorama no sólo de los antecedentes en la materia, sino también de la forma como ha sido tratada. Se abordan aspectos generales que ayudan a entender la realidad actual en el tema de las políticas sociales aplicadas en las entidades federativas, no porque éstas repitan a escala programas y proyectos exactamente igual que los que se presentan en otras partes del mundo, la razón es que existen tradiciones y marcos de referencia, además de condiciones similares entre países, en aspectos relacionados con el Estado, con su sistema económico y con su política gubernamental federativa, remitida al tema del bienestar social.

1.1.1 Ideas de Estado y política social

Sin intentar profundizar en torno al Estado, lo cual desbordaría el tema central del presente trabajo —el de la política social de vivienda en un gobierno estatal— aquí presento una breve síntesis del proceso de formación del Estado moderno; para luego abordar las concepciones de la política social. Ello como punto inicial de un contexto en el que circunscribo el caso de la

política de vivienda en Guanajuato, al considerar la política social como una política pública y una política de Estado.

De la noción antigua de Estado²² se conserva la idea de derecho y de justicia.²³ En consecuencia, la República es la justicia, entendida como la concreción de la voluntad de Dios.²⁴ Y con esto surge la concepción del Estado como república, en cuanto comunidad de fieles cristianos. En la Edad Media se utilizó la palabra *civitas* para designar a las comunidades políticas. Y fue Maquiavelo ²⁵ quien introdujo la palabra Estado en la literatura política, con el sentido que se usa actualmente. En *El príncipe* la categoría fue empleada para señalar las nuevas características socio-políticas de algunos lugares de Europa y definirlos bajo ese concepto: pueblos arraigados a un territorio local, comunidades integradas con independencia una de otra y presencia de un poder político capaz de tener centralizados los poderes públicos. De este modo se superan las dos acepciones que le antecedían, república o principado, en tanto dos formas de gobernar a los pueblos.

Si bien es difícil integrar una definición del Estado en la que todos los pensadores estén de acuerdo, todos los Estados modernos tienen la característica de ser Estados nacionales, en los cuales un aparato de gobierno reclama para sí determinado territorio, posee códigos de leyes formalizados y tienen el respaldo que da la fuerza militar; ²⁶ para cohesión de una población, al interior y su defensa al exterior.

La evolución del concepto implica las características del Estado moderno, en cuanto que se diferenció de las organizaciones políticas del pasado, caracterizándose a partir de un contenido territorial, nacional, soberano –interna y externamente– y centralizador de todos los poderes públicos:

En cuanto al territorio en el poder estatal, se le concibe como elemento obligado del Estado, para alojar a los habitantes de su república,²⁷ y ahí imponer un orden y un gobierno.²⁸ La idea de orden es rescatada por Weber como el monopolio de la violencia que el Estado ejecuta sobre su territorio²⁹, mientras que Grocio precisa una total dominación del uso de la fuerza física y política. J. L. Klüber,³⁰ por su parte, refiere lo territorial al Estado moderno, donde los hombres continúan viendo las organizaciones políticas como comunidades con un gobierno. Y Jorge Jellinek ³¹ destaca que el territorio es uno de los elementos constitutivos del

22 La palabra Estado deriva de la voz latina *status*, que significa condición o constitución; y su acepción moderna tiene origen en el término empleado por los romanos en la época clásica, aunque no lo utilizaron con la significación actual. Al hablar de su comunidad usaban preferentemente las denominaciones imperio, pueblo, o res publica.

23 Elementos rescatados por Cicerón al señalar al Estado como muchedumbre humana unida por el derecho y por la utilidad. A ello San Agustín integró el elemento racional. La Iglesia en la idea de este pensador, era la encargada de proporcionar la separación moral de los ciudadanos quienes habrían de construir una república justa. Cfr. Sabine George, *Historia de la teoría de la política*, F. C. E., México, 1988, pp. 49.

24 Gómez Rafael, *La ley eterna de la historia, sociedad y derecho, según San Agustín*, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, España, 1972, pp. 162.

25 Maquiavelo., Nicolás *El Príncipe*, Ed. Porrúa, México, 1994.

26 Giddens, Anthony *Sociología*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, pp. 435.

27 Ávalos Gerardo Tenorio y Behemonth Leviatán, 1996, UAM-Xochimilco, México, pp. 47.

28. Lo que ya Aristóteles explicaba, en referencia a la polis como necesidad territorial vinculada a la idea de proveer subsistencias de la población y defensa militar, en su obra *La política*, libro IV, capítulo IV a XII.

29 Weber, Max, *Economía y sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*, F. C. E., México, 1989, pp. 1056.

30 Staatslehre, Allgemeines y Genter Verlag, Herman 1959, Cfr. en Mario de la Cueva *La idea del Estado*, F.C.E. -UNAM, México, 1996, pp. 49.

31 Cfr. en De la Cueva, Mario Idem, 1996, pp. 50.

ser del Estado como sujeto. En esto cabe destacar que, en la actualidad, el territorio soberano experimenta un proceso de porosidad de orden económico que desborda aspectos de índole político, social y cultural, tras el fenómeno de globalización del capital.

La idea de soberanía fue interpretada como reafirmación de independencia absoluta y perpetua del poder de la república, denotándose su poder político, el cual sólo puede predicarse por parte de un ser vivo dotado de una voluntad real.³² Para Rousseau³³ la soberanía reside en el pueblo, por lo que el Estado se funda y legitima en un pacto social para conservar la libertad. Con esto, el Estado se favorece asimismo, a partir de la participación de los ciudadanos en la discusión de los aspectos políticos.

A partir de lo anterior, la idea de soberanía presupone que un gobierno debe tener cierta autoridad sobre una zona con fronteras territoriales claramente señaladas, dentro de las cuales ejerce el poder supremo, esto es, todos los Estados nacionales son soberanos. Al respecto cabe destacar que, desde la concepción de Giddens, los territorios gobernados por los Estados tradicionales estaban poco definidos y el control que ejercía el gobierno central era bastante débil.³⁴

Durante el siglo XVI se dio la necesidad de construir una nación. La idea—dice Herman Heller— surgió fuertemente vinculada a los principios de libertad e igualdad entre los hombres.³⁵ Para Jacques Donnedieu,³⁶ el Estado moderno nació como una afirmación de la individuación de las naciones y su libertad frente a cualquier otra. Es una nación cuya soberanía dada en el proceso de formación del Estado sirvió como pilar central del orden político, y con el paso del tiempo, siglos XVII-XIX, se transformó al cambiar de una soberanía cerrada a otra donde se da apertura al comercio internacional, que a principios del siglo XX habría de desdibujar sus características tradicionales, en función de la fuerza que adquiere la lógica de los mercados, en su dinámica incesante de expansión y ocupación de territorios en todo el orbe.

Se plantea el Estado en su relación con la idea de nación en un proceso dialéctico en que su desenvolvimiento incluye la transformación de la sociedad, pero no como camino previsto, sino entendida en la dinámica de los grupos sociales que le recrean en una relación conflictiva Estado-sociedad que en lo político administrativo remite a lo territorial, al gobierno y la participación social en el ámbito local, sean las entidades federativas y los municipios.

Así, es posible considerar el Estado como proceso histórico, cuyas peculiaridades específicas expresan su trayectoria, lo que en la situación actual implica estar dentro de contextos que rebasan el país mismo. De manera que no se tiene una sola percepción del

32 Bodino Juan, “Los seis libros de la república”, pp. 1-18, citado en De la Cueva, idem, pp.46.

33 Rousseau, Juan Jacobo El contrato social, Ed Alba, Madrid, 1996, pp. 173.

34 Giddens, Anthony *Op. cit.* pp. 435.

35 Heller, Herman Las ideas políticas contemporáneas, Ed. Labor, 1965, pp. 118. Señala que Maquiavelo ya había atribuido al gobierno político la tarea de cohesionar la sociedad a fin de instaurar un Estado poderoso como Estado- nación. A lo que debe agregarse que en el siglo XIX, en Francia, se elaboró el concepto de nación, con la idea clara de su significación política, por parte de Renan Ernesto. Lo hizo en un escrito titulado, Qué es una nación, en el cual la define como alma y principio espiritual, en tanto identidad compartida, consentimiento y voluntad de vivir juntos, solidaridad construida sobre el sentimiento de disposición de hacer cosas en común como condición esencial para forjar un pueblo. Cfr. en de la Cueva, Mario 1996, pp. 50.

36 Donnedieu, Jacques, *El Estado*, Press University. France, 1957, pp. 6.

Estado de una vez y para siempre, sino que su significado cambia según los distintos actores sociales que participan en el contexto socioeconómico y político en que ello ocurre, sin olvidar el plano internacional.

De acuerdo con algunos autores desde la teoría de la ciudadanía se puede estudiar la membresía nacional, es decir su sociedad civil como categoría cultural e ir más allá de lo jurídico, porque ser miembro de un Estado implica no sólo poseer derechos y obligaciones, también sentido de pertenencia a una comunidad, privilegios, exigencias y valores compartidos.

Una nacionalidad concebida así se relaciona de manera significativa con los derechos universales del hombre, pero estos se practican y difunden dentro de una nación que hace sentirse parte de una unidad, con un lenguaje culturalmente homogéneo, donde además lo que se practica es la democracia. Y dicha democracia se entiende como la capacidad de los individuos de participar en el ejercicio de gobierno.

Con Weber³⁷ podría considerarse que una nación es una comunidad que puede estar basada en una red de innumerables tradiciones históricas, lenguajes y formas de vida diferentes entre sí, y no sólo una. Lo que resalta es la importancia de la percepción y por tanto, la percepción de Estado, la cual es diversa y rompe así con cualquier definición única. Un Estado existe donde hay un aparato político de gobierno, con instituciones como un parlamento o congresos y funcionarios públicos y civiles, que rigen sobre un territorio dado y cuya autoridad está respaldada por un sistema legal.³⁸

Una característica de los últimos cambios que ha tenido la concepción del Estado es la división de poderes, dada la separación que establecieron Locke y Montesquieu, quienes fundamentaron dicha división para evitar el abuso de poder político, en un marco constitucionalista.³⁹

La aplicación de la ley, en aras de conformar un estado de derecho, fue una necesidad reconocida por Rousseau, aunque él postuló que el origen de las mismas es el pacto social. Montesquieu también denotó la importancia de las leyes, pero con el fin de guiar la acción de gobierno, independientemente del tipo de Estado. Y Hobbes incorporó la idea del poder del Estado como resultado de la suma del poder de todos los individuos, pero al considerar que ese poder debe ser absoluto. Entonces, los elementos que el Estado moderno adquirió se pueden resumir en: nacionalismo, soberanía nacional, derechos individuales, representación política, división de poderes, idea del estado de derecho, e idea de personalidad jurídica del Estado.

37 Weber, Max *Op. cit.* 1989

38 Giddens, Anthony *Op. cit.*, pp. 435.

39 Sabine George explica que en la Grecia del periodo clásico sí había división de poderes, pero en orden a la realización de las múltiples actividades, no para evitar el abuso del poder, pero en orden a la realización de las múltiples actividades de la Polis, no para evitar el abuso del poder, porque ahí se dio una democracia directa en que no tenía cabida la representación política, ni la división de poderes que tratara de limitar la tendencia al abuso por parte de los gobernantes; no existía el dualismo entre Estado e individuo, no hubo democracia indirecta, fundamento del Estado moderno.

Ahora bien, desde la perspectiva hobbesiana la idea de Estado que construye la sociedad se encuentra en función de un pacto original, pero ese poder único lo identifica con el Estado absoluto, monárquico.⁴⁰ A diferencia de Hobbes, la noción de Locke incluye la armonía y desarrolla el principio de la tolerancia y la institucionalización del poder, mediante leyes que limitan su ejercicio.⁴¹ Rousseau en cambio, no cree en la política hecha instituciones, que medien en el ejercicio de la democracia en tanto admite la existencia de una dotación natural del hombre para gobernarse y la capacidad del ejercicio directo del poder.⁴²

Entonces, desde la perspectiva del pensamiento político, existe la preocupación por la construcción del orden vinculado a la seguridad y ambas sintetizadas en el bienestar.⁴³ Sin embargo la vida cotidiana está fuertemente ligada al concepto de cambio. El intento de imponer el orden es el intento de imponer un solo tiempo, espacio y racionalidad.⁴⁴

Bajo ese contexto, si bien la percepción acerca del Estado varía de acuerdo con cada uno de los autores que le han constituido en objeto de estudio, el elemento común en la reflexión es la unidad de los pobladores por la sujeción a una voluntad superior a la individual. Surge entonces la exigencia del poder político como vía para hacer constante y obligatoria la instancia de un poder común que dirija sus acciones hacia el bien común.

En este trabajo, se entiende como Estado moderno: “una organización dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación”⁴⁵

Así, desde una perspectiva tradicionalista el Estado es una fuerza que coercitivamente impone reglas a los individuos; pero al mismo tiempo, es un actor y protagonista directamente involucrado en el proceso económico y político. En este sentido es quien define la política económica y social, incluida la política habitacional, pero en la actualidad esa tradición ha quedado rebasada con la internacionalización del capital. Por eso es que el poder del Estado benefactor para intervenir en la vida económica y política implicó un doble papel: proteccionista y redistributivo. Sin embargo en el Estado neoliberal el papel del Estado se modifica al adoptar la función de regulador. En materia habitacional se da el paso de una acción amplia de urbanización, construcción y financiamiento a uno que consiste básicamente en impulsar la promoción.

40 Hobbes Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, F. C. E., México, 1976,

41 Fernández Santillán, José “Ensayo sobre la filosofía política de John Locke” en Cuadernos de Ciencia política, Núm. 2.

42 López Paniagua, Rosalía Intervencionismo estatal y pobreza urbana en la transición neoliberal en México 1982-1994. Formas de acceso a la vivienda y alternativas de política social, Facultad de Ciencias Política y Sociales- UNAM, Tesis de Doctorado en Sociología, México, 1997, pp. 60.

43 Chevallier, Jean-Jacques, *Los grandes textos políticos*. Desde Maquiavelo hasta nuestros días, Ed. Aguilar, Madrid, 1975.

44 Lechner, Norbert “Especificando la política.” en Teoría y política en América Latina, CIDE, México, 1984.

45 Ayala Espino José, Op cit., pp. 32.

1.1.2 Fundamentos de la política social en el Estado moderno

Corresponde ahora identificar aquellas partes de las ideas sobre el Estado en las que se encuentre algún fundamento o razón de las políticas sociales. El número de autores y concepciones sobre el tema es grande y variado. Por tal motivo, se toman en cuenta solo algunos de los más reconocidos por sus aportaciones, como continuación del apartado anterior; además, se presentan en orden cronológico para hacer más claro su desenvolvimiento.

A mediados del siglo XV, con el Renacimiento, inició una reconceptualización del hombre y la sociedad que finalmente establecería las bases teóricas para el derrocamiento de las monarquías absolutas y el poderío de la Iglesia católica, que juntas habían mantenido un orden social basado en el origen divino del universo y, por ende, del poder político. Encontrar definiciones o referencias directas a la política social, fenómeno que se presentó plenamente hasta el siglo XX, en obras escritas cientos de años antes, sería una tarea infructuosa. Sin embargo, se puede orientar una búsqueda de aquellas partes que puedan brindar un fundamento, justificación o fin para el establecimiento de la política social como la conocemos en el presente.

La obra de Maquiavelo, en conjunto, puede considerarse como un parteaguas en la explicación de las fuentes, formas y ejercicio del poder. La época en que vivió (1469-1527) fue rica en descubrimientos naturales y reflexiones sociales, de forma tal que su visión refleja ese cambio en la interpretación de la política, como "construcción de los hombres. "El concepto de poder en Maquiavelo, es simplemente la conciencia de tener un poder eminentemente temporal y terrenal".⁴⁶ Este poder tiene fuentes humanas, lo divino se reubica solo como creencia, y el gobierno aparece como administrador del poder.

Independientemente de su preferencia sobre el tipo de gobierno (república o monarquía), Maquiavelo antepone como objetivo último la creación del Estado, como ente concentrador del poder político de un pueblo para su integración al interior y defensa al exterior. Él señala que el ente estatal es resultado de la unión entre pueblo y gobernantes. Ahí se recomienda al gobierno atender al pueblo, pues es mucho más fácil gobernar con la simpatía popular,⁴⁷ lo que solo le será fácil si lo toma bajo su protección"⁴⁸. En esta cita se encuentra una justificación de la intervención del Estado en la protección de la sociedad para obtener mayor gobernabilidad. No se menciona que sea una obligación o forma única de preservar el orden político o el gobierno, sino que de esta manera es más fácil gobernar.

Ésta es una característica de la aplicación de la política social: el Estado interviene para la protección de los grupos sociales más necesitados, independientemente de las causas de esa pobreza, y se obtiene mayor consenso. Si bien las interpretaciones sobre las aportaciones de este autor coinciden en considerarlas como realismo político,⁴⁹ las líneas citadas reflejan

46 Piñón Gaytán, Francisco "La filosofía del poder: Maquiavelo y Hobbes" en Álvaro Gerardo Tenorio y Dolores París María (coords) *Política y Estado en el pensamiento moderno*, pp.48.

47 Maquiavelo, Nicolás *Op. cit.*, pp. 16.

48 *Ibid.* pp.17.

49 Considerándose que para el realismo político el Estado no obedece al cumplimiento de las necesidades sociales.

también la propuesta de que el poder estatal puede, y debe, atender los desequilibrios o extremos sociales.

Representante de un entorno racional en los siglos XVI y XVII es Hobbes con su definición de Estado: “una persona de cuyos actos, ha sido instituida por una gran multitud, al objeto de utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común”.⁵⁰Sobre éste autor se ha considerado que la publicación de su obra “El Leviatán”, de 1651, marcó el inicio de la disolución de la ideología teológica del medioevo y las monarquías absolutas.⁵¹

Al igual que Maquiavelo, Hobbes plantea que el fin del ente de poder político debe ser el bienestar y la seguridad del hombre y no el cumplimiento de las leyes divinas interpretadas por la Iglesia.⁵² De aquí que, presenta una idea en torno a la fuente de la ley que sustenta al Estado: es la ley de los hombres que ceden parte de sus derechos originales en un contrato con los iguales de su sociedad.⁵³

Se retoma el concepto romano del *iux naturale* “es la libertad que cada hombre tiene de usar su propio poder como quiera”⁵⁴, que originalmente se basa en la razón, pero que había sido reinterpretado y sustituido en la época medieval por el “lex divina” y el “lex eterna”. Para Hobbes, la sociedad política no es natural en sí misma, es una construcción del hombre para asegurar su existencia que “peligra en la desenfundada guerra de hombres contra hombres”⁵⁵.

Sin embargo, el pacto social que da origen a esa sociedad política no asegura la soberanía o funcionamiento del Estado, esto solo es posible por el poder ilimitado que deben tener los que gobiernan. Esta postura ha sido fuertemente criticada pues presupone la justificación del absolutismo con el fin de lograr la soberanía. Para el autor, el contrato es la transferencia mutua de derechos.⁵⁶

En este concepto del contrato se puede encontrar un fundamento utilitario de la política social, evitar que la falta de acceso práctico a los bienes más elementales, como es la vivienda, lleve a romper con el contrato por considerar que la libertad para satisfacerse no es equitativa para todos.

En su Primera Ley Fundamental de la Naturaleza también se encuentra otra justificación de la política social, “cada hombre debe esforzarse por la paz, mientras tiene la

50 Hobbes, Thomas *Op. cit.*, pp. 141.

51 Sin duda el retorno a la racionalidad con base en el trabajo en el área de las ciencias naturales y exactas de Copérnico, Galileo, Descartes y otros, sirvió de base para que la reflexión en las ciencias sociales también reinterpretara la fundamentación de lo social y lo político.

52 Hobbes, Thomas, *Op. cit.*, pp. 95.

53 *Ibid.*, pp. 105

54 *Ibid.*, pp. 107.

55 César Ortiz, Julio *Poder político y orden social*, UNAM-IJ/ Ed. Pac, México, 1986, pp. 129.

56 En Thomas, Hobbes *Op. cit.*, pp.107, esta idea es detallada en su Segunda Ley Fundamental de la Naturaleza, que establece que “uno accede, si los demás consienten también y mientras se considere necesario para la paz y defensa de sí mismo, a renunciar este derecho a todas las cosas y a satisfacerse con la misma libertad, frente a los demás con respecto a él mismo”

esperanza de lograrla; y cuando no puede obtenerla, debe buscar y utilizar todas las ayudas y ventajas de la guerra”.⁵⁷

En líneas se puede interpretar la paz como el bienestar básico y la guerra como la revolución; así, es claro interpretar que la política social puede ser instaurada por el Estado para evitar una revolución o después de haberse llevado a cabo una, como se analiza más adelante en el caso del periodo post-revolucionario mexicano.

Por último, la idea se refuerza en la tendencia a la rebelión: “la obediencia de los hombres a su soberano solo es mientras éste pueda protegerlos, pues el fin de la obediencia es la protección un hombre sitúa allí su obediencia, y su propósito de conservarla”.⁵⁸Tanto en el pensamiento de Maquiavelo como en el de Hobbes se presenta una justificación para la intervención del Estado, como ente público, para promover que la sociedad en general, en su ámbito de lo privado, vea realizados sus objetivos, no solo de libertad, sino de bienestar básico concreto, para que sea más sencillo el ejercicio de gobierno (Maquiavelo) o se evite una revolución que busque el cumplimiento del pacto social y extinga la sociedad política artificialmente construida por los hombres en el Estado (Hobbes).

En la obra de John Locke continúa la propuesta de que el origen del poder estatal no es divino, sino terrenal y del pueblo. Locke retomó la idea del contrato social como un pacto entre la sociedad civil,⁵⁹ pero agregó que hay otro contrato entre la sociedad civil y el gobierno, pacto que puede romperse en caso de incumplimiento por parte de los gobernantes. Ese incumplimiento puede darse en caso de que no se respeten los derechos individuales.

En este concepto del contrato se puede encontrar un fundamento utilitario de la política social, evitar que para los grupos extremadamente pobres de la sociedad la falta de acceso práctico a los bienes más elementales los lleve a romper con el contrato por considerar que la libertad para satisfacerse no es equitativa para todos. A diferencia de autores anteriores, Locke considera que el Estado natural antes del pacto no es de guerra, sino de libertad y, por lo tanto, no hay justificación alguna para que el Estado ejerza un poder absolutista.⁶⁰

En cuanto a la acción del gobierno, ésta debe ejercitarse con el consentimiento de los gobernados, no sólo protegerles por conveniencia, sino convertirlos en fuente de toma de decisiones por medio de sus representantes en el parlamento. Para lograr la efectividad en el ejercicio gubernamental, Locke formuló la división de poderes en: legislativo, ejecutivo y federativo, regidos todos por una constitución.

Su propuesta de Estado es de corte liberal, anteponiendo el respeto a la libertad y la propiedad privada como guías: “Que cada cual tenga libertad para disponer, de su persona, de

57 Ibid.

58 Ibid., pp. 180-181.

59 Para Locke, John la razón de existencia del estado se debe a que “como la mayor parte de los hombres no observan estrictamente los mandatos de la equidad y de la justicia, resulta muy inseguro y mal salvaguardado el disfrute de los bienes que cada cual posee en ese estado de naturaleza”. Véase Ensayo sobre el gobierno civil, Ed. Aguilar, México, 1983, pp. 93.

60 Esta contribución a la concepción estatal es obvia si consideramos que el autor vivió la revolución inglesa de 1668, en la que fue destituida la dinastía absolutista de los Estuardo y se consolidó el sistema de partidos políticos.

sus actos, de sus bienes y de todo cuanto le pertenece”.⁶¹Al considerar la libertad como máximo bien que el Estado debe guardar (después de la vida misma), el hombre, en lo individual recibe la responsabilidad de luchar por su bienestar y la idea de un Estado que intervenga para disminuir desequilibrios parece desvanecerse en el pensamiento de Locke. La responsabilidad estatal se ubica en otra cuestión, al ser las sociedades inmaduras en cuanto a ejercer el gobierno civil, se cede al Estado la autoridad para gobernar y vigilar el bien común.⁶² Cuando el Estado falta a ese cumplimiento la sociedad tiene derecho de acabar con el contrato y revelarse (cometer “tiranicidio”).⁶³

La búsqueda de fundamentos para la política social en las concepciones clásicas ha llegado aquí a presentar rasgos que evolucionan históricamente de forma paralela a las concepciones mismas del Estado. Sin la ubicación temporal es imposible comprender cabalmente las contribuciones de cada autor.

Así, el siglo XVIII, con los movimientos de independencia de las colonias inglesas en Norteamérica y la revolución francesa, es el marco para las reflexiones político filosóficas de Juan Jacobo Rousseau, sin duda las que más definitivamente dan sustento a las políticas sociales. Rousseau consolida la idea del contrato social, al contar con la experiencia histórica y reflexiva de escribir más de dos siglos después de Maquiavelo y uno después de Hobbes y Locke. Considera que el orden social es un derecho sagrado, pero implica encontrar “una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado.”⁶⁴ En estas líneas se encuentran los elementos fundamentales de la aportación filosófico-política: en la sociedad no solo existe lo individual, sino lo común: existe una voluntad de todos, que se materializa en lo individual-liberal, pero también hay una voluntad general que se materializa en el espíritu comunitario de pertenencia a la república (o nación) y que no es simple suma de las individualidades, sino resultado de la vida en común. Para Rousseau, la voluntad general se produce del reconocimiento que el hombre hace de otro hombre, poseedor de sentimientos de bondad, que en la voluntad general hacen que ésta siempre sea justa.⁶⁵

Las relaciones humanas en la sociedad son explicadas mediante esta contradicción individuo-comunidad. Lo individual como culminación del Renacimiento, que devuelve al hombre la capacidad de decidir su destino y organizarse bajo sus leyes y que encuentra en el ejercicio de la propiedad privada un pilar fundamental. Y la comunidad como creación del pueblo, resultado de la trayectoria misma de la vida de la humanidad en grupo.

Las formas de conciliar esta contradicción es la propuesta de un Estado con carácter ético, no solo para salvaguardar la libertad del individuo, también debe asegurar su interacción

61 *Ibid.* pp.43.

62 *Ibid.* pp.46.

63 *Ibid.* pp.48.

64 Jacobo Rousseau, Juan *El Contrato social*, 1981, pp. 27.

65 *Ídem*, pp. 47.

colectiva, en busca del bien común. Una de las materializaciones de ese corte ético es la salvaguarda estatal sobre la propiedad privada, para el bien común en caso de ser necesario.⁶⁶

Esta propuesta parecería ordinaria en la actualidad, pero para fines del siglo XVIII era toda una innovación, resultado del análisis prospectivo con base en las tendencias del reparto desigual de la riqueza que el incipiente sistema capitalista mostraba en la época. De hecho, Rousseau establece que la igualdad de derechos civiles (políticos) no basta para la formación del nuevo contrato social, es necesario establecer el igualitarismo económico;⁶⁷ y con la fuerza del contrato social, puede contener las pasiones individuales y organizar la economía para llegar a ese igualitarismo.

Esa característica ética de asumir como responsabilidad originaria la búsqueda del bien comunitario general, y no solo la realización de las voluntades individuales, puede considerarse como el fundamento directo más acabado en el pensamiento clásico para el establecimiento de la política social, intervención institucionalizada del Estado para permitir el acceso a los satisfactores básicos a la generalidad de la sociedad.

Si nos atuviéramos a una definición del Estado de bienestar, (sin que se considerase como única), se podría decir que se refiere a una vocación social de las políticas públicas: Kusnir⁶⁸ dice que es una vocación en la que se destacan aspectos institucionales formales, a saber, la inclusión de leyes, sistemas, programas, beneficios y servicios que aseguran atención a necesidades sociales; un concepto amplio cuya responsabilidad recae mayormente en los gobiernos.

Ahora bien, vale señalar que lo que conocemos como Estado de bienestar, también llamado de seguridad social limitada, ⁶⁹ es posible encontrarlo citado bajo la idea de la tendencia del universalismo fragmentado ⁷⁰ o bien estratificado, ⁷¹ que presentó hasta la década de los setenta sus principales rasgos: expansión del mercado interno mediante de la sustitución de importaciones y una elevada participación del Estado en la economía.

Asimismo los aspectos que destacan los diversos trabajos de distintos países⁷² son los siguientes: centralismo, extensión de la seguridad social sólo a ciertas categorías, ausencia de

66 Esta idea sirve de fundamento a la figura jurídica de la expropiación con fines de beneficio público en muchas de las legislaciones actuales.

67 César Ortiz, Julio *Op. cit.*, pp. 150.

68 *Ibid.*, pp. 42.

69 Malloy J.M. "Statecraft and Social Security Policy and crisis: A Comparison of Latin America and the United States", 1985, en C. Mesa Lago, *The crisis of social security and Health Care*, Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh. Cfr. en Emilio Duhau, "Pobreza, ciudadanía y política social en América Latina", *Ciudades*, número. 36, RNIU, octubre- diciembre, México, 1997.

70 Duhau, Emilio "Estado benefactor, política social y pobreza" en *Sociológica*, año 10, número. 29, UAM-A, 1995, México.

71 Gordon, Sara "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación de la política social en México", ponencia presentada en el seminario Políticas sociales para los pobres en América Latina, Global Urban Research Initiative, Universidad de Toronto y Banco Mundial, Cartagena Colombia, Mayo 14 al 16 de 1996. Cfr. en Duhau, Emilio *Op. cit.*

72 Cfr. Valladares Licia "Política social y pobreza en Brasil. Estudios de caso", 1996, Ponencia presentada en el seminario Políticas Sociales para los Pobres en América Latina, Global Urban Research Initiative, Universidad de Toronto y Banco Mundial, Cartagena, Colombia, Mayo 14 al 16 de 1996, cit. en Duhau, Emilio, *Op. cit.*, pp. 4.

focalización; fragmentación y sectorización del sistema, y un avance de la cobertura de los servicios sociales que significaba atender primero a las capas y grupos más organizados.⁷³

El papel central que el Estado adoptó en el acceso a los servicios sociales, resulta un retrato del universalismo estratificado en el cual destaca un conjunto de rasgos negativos: inequidad, postergación de los grupos más desfavorecidos, ineficiencia en la aplicación de los recursos, etcétera. Asimismo, esos rasgos constituyen el fundamento de nuevas orientaciones en materia de política social, las cuales al mismo tiempo que enfatizan el combate a la pobreza, dejan de lado la inspiración universalista que persistió en los modelos hasta los setenta.⁷⁴

En el caso de México, esa transición hacia el neoliberalismo puede identificarse por dos etapas, la primera marcada por el ajuste y reestructuración económica, que inicia a principio de la década de los ochenta y que marca el punto de quiebre del modelo económico de industrialización por la vía de sustitución de importaciones, y una segunda etapa marcada por la apertura comercial de la economía nacional iniciada con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduanales y comercio. En esas dos etapas el Estado tuvo un papel relevante; cambió su carácter intervencionista por una tarea de promotor, creador y facilitador de las condiciones que le permitieran la movilidad al capital nacional e internacional en el marco del libre mercado.⁷⁵

Las políticas de ajuste y reestructuración económica - en la cual se encuentra la política social de una manera contrapuesta- han convergido en un modelo de crecimiento económico basado en la competitividad en el mercado internacional en el marco de la llamada globalización.⁷⁶

En política de vivienda, lo que ocurrió tras el ajuste estructural, es que se han tomado más en cuenta las políticas facilitadoras; en el sentido de que el Estado ha pasado a ser una instancia que sólo promueve programas donde habrá de intervenir el sector privado, tanto financiero como inmobiliario. Este nuevo modelo fue diferente, no sólo debido a los efectos de la crisis de los años ochenta y a los que él mismo tiende a generar, sino también en gran medida por los supuestos en los que se sostiene. Tiende a expresar, en el plano de la cuestión social, una revisión y una serie de reformas e innovaciones en materia de políticas sociales, cuyos ejes son la crítica a los sistemas de bienestar social desarrollados en la etapa anterior y la centralidad otorgada al mercado y a la pobreza como categorías organizadoras de los supuestos y objetivos de la reforma de los sistemas preexistentes y el desarrollo de nuevos programas y políticas sociales.⁷⁷

73 Duhau, Emilio y Scheingart, Martha "Nuevas orientaciones de las políticas sociales para los pobres en México y Colombia". 1996, Ponencia presentada en el seminario Políticas Sociales para los Pobres en América Latina, Global Urban Research Initiative, Universidad de Toronto y Banco Mundial, Cartagena, Colombia, Mayo 14 al 16 de 1996, Cfr. en Duhau, Emilio. 1997, *Op. cit.*, pp. 4.

74 Duhau, Emilio *Op. cit.*, pp.4.

75 López Paniagua, Rosalía *Op. cit.*, pp.72.

76 Calva José Luis, "Costos sociales de la reforma neoliberal del estado y principios de una estrategia alternativa en México", en Carlos Vilas. *El Estado y políticas sociales después del ajuste*, Ed, Nueva Sociedad- UNAM, México, 1995, pp. 153-176.

77 Duhau, Emilio, *Op. cit.*, pp. 4.

El núcleo de las nuevas orientaciones proporcionadas por Rolando Franco,⁷⁸ quien contrasta el modelo dominante o vigente hasta los setenta con el modelo denominado emergente, con el cual él se identifica, este último se resume de la manera siguiente mediante los principales rasgos que lo caracterizan. Las funciones de la política social pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no estatales. Esa participación de diversos agentes tiene como ventaja la participación de los beneficiarios en el diseño de los programas y el hecho de que un subsector privado puede proporcionar servicios sociales a quienes pueden pagar por ellos. En México esto no sucede así, dada la pobreza en aumento, pese al proyecto neoliberal. Para él, el Estado debe ser uno de los aportantes de recursos en el financiamiento de los servicios sociales, existen sectores sociales que están en condiciones de sufragarlos por sí mismos, y por otra, los receptores de tales servicios aportan recursos en la medida de sus posibilidades (cofinanciamiento) y los costos se recuperan por medio de tarifas.

Según Franco, en la esfera del bienestar social debe buscarse que opere la competencia entre diferentes prestadores de servicios. Los usuarios deben tener la posibilidad de elegir entre diversos prestadores, evitándose el monopolio particularmente el estatal. Sin embargo tal elección es relativa puesto que se carece de capacidad de pago y se remite la demanda hacia el gobierno. El supuesto sostiene que en este principio, son las virtudes postuladas por el neoliberalismo de modo universal como atributos de la concurrencia mercantil: eficiencia, mejora en la calidad de los servicios y bienes producidos y reducción de costos.

Los recursos públicos aplicados en la esfera del bienestar social deben de estar destinados, fundamentalmente, a cubrir las necesidades de quienes no están en condiciones de sufragar por sí mismos la satisfacción de las mismas y deben ser aplicados respondiendo a los principios de focalización (identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios), subsidios a la demanda (traducir en la medida de lo posible el subsidio público en poder de compra), evaluación del impacto y no del gasto, prioridad a los más necesitados y equidad entendida como compensación de las ventajas por medio del trato de igual a quienes son socialmente iguales.

Lo que está en juego en la construcción del nuevo modelo de Estado, no sólo es la crítica al modelo de bienestar social, sino la impugnación de los grandes principios tales como: acceso universal y el papel redistributivo de las políticas sociales. Esos principios son sustituidos por los de: a) diferenciación del acceso vía la privatización y la concurrencia, b) subsidio a los beneficiarios de acuerdo a la demanda y focalización.⁷⁹

El juicio sobre modelos alternativos de bienestar social se apoya en una reducción del papel de los dispositivos públicos al financiamiento y regulación de políticas y programas asistenciales y a la regulación de los dispositivos privados. En una versión plenamente neoliberal, la asignación de fondos públicos en la esfera del bienestar social debería limitarse a un sistema de transferencias individualizadas que permitiera, por medio de la asignación de

78 Franco, Rolando "Los paradigmas de la política social en América Latina", Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social, UNESCO/FLACSO/Universidad de Utrecht, San José Costa Rica, 28 al 30 de enero de 1997. Cfr. en Duhau, Emilio 1997.

79 Emilio Duhau, *Op. cit.*, pp. 5.

bonos de acuerdo con los niveles de ingreso familiar, que los servicios sociales fueran prestados exclusivamente por empresas privadas.⁸⁰

En la reorientación que la política de ajuste económico y estabilización dio al Estado, fue prioritario atender los desequilibrios detectados, por lo cual se transformó la manera de aplicar la política proteccionista anterior, por una cuyas metas fueron la reestructuración productiva y la exportación de manufacturas diversificadas.

Dichas metas estuvieron apoyadas por una política de apertura comercial y un proceso de privatización de empresas estatales, mediante las cuales fue posible facilitar, en gran medida, el cumplimiento del objetivo de contener la inflación y corregir el déficit externo. Esa forma de política que se inicia en el régimen de Miguel de la Madrid, y continua con Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo -dada la acentuación de la crisis de los ochenta y de 1994- constituye el contexto de la modificación de la forma de intervención del Estado y paralelamente una redefinición de los problemas, temas y actores que constituyen la agenda de gobierno. En este proceso se enmarca la política social y de vivienda. Un proceso basado en la competitividad en el mercado internacional, en el marco de la llamada globalización, el cual ha sustituido al anterior modelo de crecimiento que funcionó en el país hasta los años setenta (basado en la expansión del mercado interno, mediante la sustitución de importaciones y una elevada participación del Estado en la economía)⁸¹ Y en este proceso resalta la importancia de las organizaciones internacionales como instancias diseñadoras de políticas sociales desde mediados del siglo XX.

80 *Ibíd.* pp.5.

81 *Ibíd.* pp. 4.

Cuadro 1. Tipo de estado

y características según participación del individuo en el ejercicio de gobierno

Tipo de Estado: Características	Sin Estado	Estado Antiguo	Estado Moderno	Estado Moderno de Representación	Estado finales siglo xx
Quién gobierna	gobierno colectivo	gobierno tribal con legitimidad genética, teológica, militar.	rey (un individuo) con legitimidad genética, teológica y militar.	gobierno dividido en poderes con legitimación electoral	gobiernos plurales con legitimidad pluripartidista
A quién se gobierna	comunidad primitiva	pueblos antiguos propios y conquistados	feudos y tierras conquistadas	sociedad civil y colonias (en su caso)	sociedad civil
Normatividad para gobernar	costumbres y opinión colectiva	despóticos o códigos morales y éticos de conducta, escritos o no	despóticamente o con normas jurídicas escritas y sistematizadas	sistemas jurídicos Constitucionales sin participación social	sistemas jurídicos constitucionales con la participación de la sociedad en instituciones civiles (IFE, CNDH) neoinstitucionalismo
Atención social (política social)	total	sólo a los hombres libres (excluidos los esclavos)	principalmente a súbditos y cercanos a la corte	ampliado a todo individuo pero limitado todo a los recursos estatales	hacia todo individuo, muy limitado en recursos estatales, pero con participación de agentes privados e instituciones civiles
Propiedades sobre medios de producción	colectiva	estatal imperial	estatal aristocrática	privada nacional estatal mixta	privado con capital internacionalizado mixta
Distribución de la riqueza	equitativa	inequitativa	muy inequitativa	inequitativa	muy inequitativa
Formas o métodos de producción	caza y recolección división sexual del trabajo	Agricultura y ganadería incipientes	Artesanal mercantilista	industrial	post-industrial o imperialista o capitalista globalizada

Fuente: Elaboración de Guadarrama Edgar, Transformación del Estado moderno, Mimeo, UNAM, 2003.

1.1.3. Elementos y retrospectiva del concepto de política social

El estudio de la política social como campo de análisis se encuentra directamente relacionado con la problemática de la sociedad, en sus aspectos sociales, económicos y políticos, por lo que tomarlos en cuenta como contexto resulta necesario. El conocimiento de los cambios producidos en la población, de igual manera que las características de la demanda social y de la institución que proporciona su atención, constituyen aspectos fundamentales para el estudio de la política social en algunos de sus rubros. Ésta no puede conceptualizarse o ser discutida en un vacío social, necesariamente se tiene que plantear en el contexto histórico específico (nacional e internacional) de una sociedad bajo un conjunto de circunstancias.⁸²

La política social en el proceso socio histórico mexicano se encuentra asociada al Estado, vía el bienestar social.⁸³ Existe una estrecha relación entre la figura del Estado fuerte y las necesidades básicas de la sociedad. Esta relación forma la presencia de un poder ejecutivo con gran autoridad, base sustantiva del sistema político mexicano. Ambas condiciones fueron establecidas jurídicamente en el congreso constituyente de 1917, vigente hasta nuestros días. Ahí, la idea de Estado fuerte surge de la necesidad de integrar un Estado capaz de imponer el orden, además de auxiliar a las masas trabajadoras, en cuanto a referente de un propósito de orden político de bienestar social.

La segunda condición, el poder ejecutivo se apoya en la concepción de que el gobierno desarrolla una tarea de administración, la cual no podía ser cumplida con eficacia sino por el poder ejecutivo presidencialista y en una situación de amplia libertad para conducirse, según las circunstancias, ante la ausencia de una organización ciudadana.

La Organización de las Naciones Unidas ha recopilado una parte considerable de la literatura mundial bajo las etiquetas de programas de bienestar social, la situación social en el mundo, la administración de los servicios sociales, la planificación y desarrollo social. En estos títulos el término *social* es común. Ello sugiere que la política social debe analizarse en un marco político y geográfico amplio, en la relación poder político-sociedad. Pero ¿cuál es el significado de política social?, ¿para quiénes es la política social? La palabra política, según Titmuss, se utiliza para referirse a los principios que gobiernan la actuación dirigida hacia ciertos fines. El concepto expresa una acción sobre medios así como sobre fines y, por lo tanto, implica cambios: modificaciones de situaciones, sistemas, prácticas y conductas. El concepto sólo tiene sentido si la sociedad, un grupo o una organización es capaz de influir en la variación de la política de alguna forma.

82 M. Titmuss, Richard *Política social*, Ed. Ariel, Barcelona, 1981, pp. 16-17.

83 El concepto de bienestar es integral, la política social vista desde ahí, debe preocuparse de que todos los pobres tengan acceso a los satisfactores prioritarios: salud, educación, alimentación y habitación. Ver, Judith Villavicencio Blanco, "La política habitacional en México ¿una política con contenido social?", en Ziccardi Alicia y Cordera Rolando (coord.). *Las políticas sociales de México al final del milenio. Descentralización diseño y gestión*, IIS-UNAM/ Porrúa, México, 2000, Este objetivo social se refiere al bienestar que el Estado proporciona a la ciudadanía, cubriendo las necesidades básicas.

El término política se utiliza en un sentido orientador hacia la actuación y hacia los problemas, en donde el plural se emplea para referirse a la actuación del gobierno al expresar la voluntad general. Pero, para Titmuss, existe una dificultad semántica con la palabra social. El hecho de que muchas profesiones, grupos y disciplinas (como la geografía social, la planificación social, la psicología social, la administración, la legislación, la historia, etcétera) la reclamen en sus títulos patronímicos como algo distintivo no facilita las cosas.

Eso ocurre como una reacción en contra de los modelos construidos en el pasado acerca del hombre en sociedad, desde la economía, filosofía, política, psicología y la sociología. Desde esta última, por ejemplo, la política social puede ser identificada como sistema de bienestar social, y forma parte de los mecanismos auto-correctores existentes en un sistema social, lo que significaría que la historia del desarrollo de los servicios sociales está en cierto sentido predeterminado, debido a la tendencia natural hacia el equilibrio y el orden existentes en el sistema social.⁸⁴

En una postura contrapuesta a la noción anterior donde se da una función residual o mecánica a la política social, se encuentra aquella que la considera como un instrumento positivo de cambio, una parte impredecible e incalculable de todo el proceso político. Pero la política social, concebida de cualquier forma, no necesariamente llega al bienestar o a las actividades de beneficencia, en el sentido de prestar más ayuda a los pobres o a los más necesitados. Una política redistributiva puede reasignar el poder sobre los recursos materiales y no materiales de los pobres a los ricos o de un grupo étnico a otro. De ahí que, cuando se emplea el término política social no es pertinente asociarlo inmediatamente con un halo de altruismo, igualdad, preocupación por los demás, sin un análisis previo.

En el intento por definir la política social podemos encontrar las siguientes nociones, las cuales se caracterizan por reunir tres objetivos y juicios de valor. En primer lugar, su objetivo social ⁸⁵ consiste en conceder ayuda, mientras las medidas de las políticas se dirigen a proporcionar bienestar a los ciudadanos. El segundo incluye tanto objetivos económicos como de otra índole y en tercer lugar contienen una medida de redistribución progresiva de la disponibilidad de recursos.

Dentro de esta perspectiva se encuentra Macbeath quien concibe que “las políticas sociales se interesan en la adecuada ordenación de la red de relaciones existente entre hombres y las mujeres que viven juntos en sociedades, o en los principios que debieran gobernar las actividades de los individuos y de los grupos en la medida que influyan sobre las vidas y los intereses de las otras personas”.⁸⁶

84Cfr., Parsons, Talcote *La Estructura de la Acción Social*. El Estudio de teoría social con referencia a un grupo de recientes escritores europeos, Guadiana, Madrid. 1968,

85 Villavicencio Blanco, Judith “La política habitacional en México ¿una política con contenido social?” 2000, en Ziccardi, Alicia y Cordera Rolando (coord.), 1995, *Las políticas sociales de México al final del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Este objetivo social se refiere al bienestar que el Estado proporciona a la ciudadanía, cubriendo las necesidades básicas.

86 Macbeath, G. “Can social Policies be Relationally Tested?” “Existe un Método racional para comprobar las políticas sociales”, Conferencia de la Fundación en Memoria de Honhouse, Oxford University Press, 1957 Cfr. en Richard Titmuss, *Op. cit.*,

Por otra parte, Ginsberg argumentó que ciertas formas de política social se basan en la noción de progreso moral, y utilizan criterios que deben encontrarse “en el poder creciente del altruismo sobre el egoísmo” logrado por una fusión de inteligencia y preocupación por la justicia social y la igualdad.⁸⁷

Hagenbuch expresó, “puede decirse que el móvil de la política social consiste en el deseo de asegurar a todos los miembros de la comunidad unos niveles mínimos determinados y ciertas oportunidades”.⁸⁸ Esta definición es típica de muchas otras propuestas en países occidentales y se identifica con la propuesta por la Organización de las Naciones Unidas en 1962.

A diferencia de las nociones anteriores Lafitte de Birmingham considera que la política social debe preocuparse más por el entorno comunitario, con la dotación de amenidades sociales, tales como la renovación urbana y parques nacionales, medidas contra el ruido etcétera, que el ciudadano no puede comprar en el mercado, en tanto que simple individuo. Afirma que “en conjunto la política social constituye un intento para dirigir la vida de la sociedad por una senda que ésta no seguiría si se la dejara seguir su curso”⁸⁹. Se trata, en algunos aspectos, de una definición limitada, pero implica un papel substancialmente intervencionista del gobierno en la dotación de equipamiento.

Marshall por otra parte, de manera más práctica, define la política social como “una expresión técnica sin un significado exacto, y se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos al proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, así como la política de vivienda”.⁹⁰

Vista desde esta perspectiva, la política social es redistributiva, presta ayuda y sus objetivos son no sólo económicos, pues además está comprometida con una serie de elecciones relacionadas con la ordenación del cambio social, en la medida que proporciona el bienestar de la sociedad.

En la política social influyen diferentes factores, entre los cuales destacan las organizaciones sociales y grupos populares que se integran con el objetivo de apropiarse de las políticas de bienestar social para atender sus requerimientos. De esta forma, la política social puede inclinarse hacia una de las dos variables manejadas hasta ahora en México: de bienestar o neoliberal; en donde la elección de una de ellas repercute directamente en las políticas económicas, o bien la elección se hace en correspondencia a una política económica previa.

87 Ginsberg, M., *The Idea of Progress: a revaluation* (La idea de progreso: una reevaluación, Methuen, Londres, 1953, Cfr. en Titmuss, Richard *Op. cit.*, pp. 24.

88 Hagenbuch, W *Social Economics* (Economía Social), Nisbet, Welwyn Cfr. en Titmuss Richard, *Op. cit.*, pp. 205.

89 Lafitte, F. *Social policy in a Free Society*, Birmingham University Press, Cfr. en Titmuss, Richard *Op. cit.*, pp. 9.

90 Marshall T. H., *Social Policy* (Política social) Hutchinson, Londres, Cfr en Titmuss, Richard *Op. cit.*, pp. 7.

El conjunto de políticas sociales, como participación institucionalizada del gobierno en el desenvolvimiento social, es fundamentalmente una cuestión de Estado. No sólo por ser el gobierno y toda su estructura organizativa la representación materializada del Estado, sino porque, primordialmente, esa participación hecha mediante las instituciones es resultado de las tendencias ideológicas del Estado, y del mundo hegemónico en términos de Gramsci.⁹¹

Con este autor es posible señalar una necesaria distinción entre sociedad civil y sociedad política; donde la primera está constituida por el conjunto de la propia sociedad, en que aparece la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce sobre ella. Mientras que la sociedad política puede ser identificada como el Estado, cuya función de dominio directo se expresa en el Estado mismo, en las leyes con que gobierna la sociedad y el ejercicio de la coerción para el control social. La sociedad civil se caracteriza por tres aspectos: como ideología de la clase dirigente que involucra la economía, la cultura y el derecho; como concepción del mundo, difundida en todos los ámbitos de la vida; como dirección ideológica de la sociedad.

Así, la participación institucionalizada del gobierno responde a las necesidades del capital, que en la época actual está inmerso en la dinámica de globalización. Es decir, las instituciones cumplen un papel de apoyo a la clase dirigente, y desarrollan programas y proyectos que legitiman la predominancia de esa tendencia del Estado, expresada en este caso en términos neoliberales; lo cual significa menor apoyo al bienestar social en aras de potenciar el capital. Aquí adquieren clara expresión los organismos internacionales, aludidos anteriormente.

Una característica propia de la política social es que generalmente se presenta con una mayor duración que una administración gubernamental particular. A pesar de que puede darse el caso en el que un gobierno aplique acciones muy particulares en su periodo de ejercicio y estas no adquieran continuidad en la administración siguiente, ya sea porque tuvo una larga estadía en el poder o por un cambio radical en el tipo de sistema político. La política social es determinada primero por los rasgos estatales y después articulada por los gobiernos. Sin embargo no todas las configuraciones del poder estatal a lo largo de la historia han establecido la política social. Ésta es formalmente una invención del Estado moderno, a pesar de que anteriormente se hayan presentado acciones orientadas a la protección de los individuos o grupos desfavorecidos. El origen de esta exclusividad radica en dos premisas:

Primera, el Estado moderno tiene una clara separación entre lo público y lo privado, de forma tal que, si bien la pobreza de una parte de la sociedad puede considerarse como un problema privado ajeno al Estado, éste puede también usar los recursos públicos una vez que adopte responsabilidad de disminuir tales extremos en los niveles de desarrollo, independientemente de asimilarse como responsable o no de las causas del problema y del objetivo de tal intervención.⁹²

91 Portelli Huges, *Gramsci y el bloque histórico*, Ed. Siglo XXI, México, 1985, pp. 14-28.

92 El objetivo puede encontrarse en el cumplimiento de las funciones primordiales del estado como son salvaguardar la vida y los bienes, que se ven amenazados cuando la pobreza y marginación resulta en altos índices de criminalidad.

El Estado asume necesaria su participación para disminuir las desigualdades extremas ubicando la cuestión como una problemática social, “más que como un hecho o fenómeno espontáneo de carácter individual.”⁹³ Segunda, el Estado institucionaliza la política social, como parte de las políticas públicas, y orienta parte de su capacidad económica para establecer programas y llevar a cabo acciones específicas para beneficio de sectores antes marginados del reparto de la riqueza, pero sin alterar las bases fundamentales del sistema de producción. Transforma así las relaciones de desigualdad en relaciones de unidad y las condiciones de mando y orden en situaciones de legalidad y equidad.

En formas estatales anteriores se pueden encontrar organizaciones políticas y acciones específicas pero no institucionalizadas. Este hecho histórico lleva a la aseveración de que la política social es una exclusividad del Estado moderno.⁹⁴ En los debates que se han llevado a cabo en los últimos años sobre las diferencias internacionales de las tasas de crecimiento del producto nacional bruto, no se ha prestado suficiente atención a los diferentes elementos que constituyen el estudio de la política social. Eso se debe en parte al hecho de que, por su parte los economistas establecen una distinción clara, al menos en teoría, entre lo que constituye la política económica y lo que integra la política social.⁹⁵ Sin embargo, el propio concepto de política social ha cambiado de sentido de acuerdo al programa de desarrollo económico en turno.⁹⁶

En el caso de México, la política social benefactora ha mutado en una de carácter productivo y de eficiencia enfocada a la sociedad; la política social se ha pretendido impulsar con un carácter desvinculado de la economía nacional. En los años noventa, el gasto social debía entenderse como una “inversión en la formación de capital humano, de recursos humanos que, mediante su propio esfuerzo, accederá a mejores niveles de prestación y remuneración”.⁹⁷ El nuevo modelo de política social pretende sea la sociedad organizada la que impulse el tránsito a la modernidad a partir del desarrollo individual y la inversión de los participantes para la satisfacción de sus necesidades.

La política social propicia, mediante los organismos institucionalizados del Estado, que se pueda dirigir y organizar a los trabajadores; lo cual significa que ellos no son el actor

93 Kusnir, Liliana *La política social en Europa*, Miguel ángel Porrúa, México, 1996, pp. 27.

94 En la comunidad primitiva no existió una división entre lo público y lo privado, debido a que todo en ella era colectivo, y de autogestión. Con el crecimiento de estos grupos y la aparición de excedentes de bienes, se dio paso a la organización tribal, cuyos excedentes permitieron apropiación individual y, dada la necesidad, un pequeño grupo de individuos se dedicó a organizar a los demás apareciendo así la actividad pública. Luego, de acuerdo con Guiraud Paul (1915, *Historia griega: vida pública y privada de los griegos*, Madrid. Jorro Daniel Editor, pp. 389) en la historia de las civilizaciones antiguas se encuentran ejemplos de formas estatales definidas, pero sin políticas sociales. Aún cuando en sus organizaciones estatales se encuentra el fundamento para la existencia de la política social, es decir, un Estado con división clara entre lo público y lo privado (como en Grecia) y una desigualdad social, no se presenta reconocimiento alguno de la responsabilidad estatal de intervenir ni la articulación institucional de acciones o programas (Ortiz Julio Cesar, *Poder político y orden social*. México, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, 1986, pp. 208). Y en el caso de las monarquías medievales es similar al de los pueblos antiguos; ubicando ahora a la tierra, con todo y súbditos atados a ella, como una fuente primaria de riqueza.

95 Titmuss, Richard *Op. cit.*, pp. 23.

96 En este sentido, la ilusión de la política social como parte de las obligaciones del estado se inició durante la revolución industrial, en el momento en que el grueso de la población trabajadora se organizó para demandar mejores condiciones de vida, aunque fue legislado por primera vez en Alemania en la primera ley del Seguro Social bajo la dirección de Bismark.

97 Zedillo Ponce de Leon, Ernesto “Reforma del Estado, Reforma de la sociedad” 1996, en Cfr. en López, Rosalía, 1998, *Op. cit.*, pp. 33.

principal en materia de gestión social, no en su acepción laboral, pues en todo caso existe un intermediario, que no es otro que el líder sindical.

Las reducciones aplicadas a las políticas sociales se explican al plantear que la economía de un Estado no puede crecer debido a los excesivos gastos en asistencia social. En el neoliberalismo se reforma la política social encausándola cada vez más hacia la iniciativa privada dejando fuera a gran parte de la población, lo que lleva al descuido del desarrollo armónico de la sociedad, punto nodal del discurso posrevolucionario en el caso mexicano, donde la vivienda es un ejemplo entre muchos otros.

De acuerdo con Enrique Serrano Gómez, en su reflexión sobre la obra de Locke, con la introducción del dinero se ponen en crisis los límites naturales de la apropiación: el dinero no sólo permite la generalización del intercambio sino también la acumulación y, con esta última, la consolidación de una asimetría en la distribución de la riqueza.⁹⁸ El Estado tiene que actuar en el orden económico para cumplir con sus responsabilidades de garante y una forma de lograrlo es la institucionalización de la política social.

Ciertamente, para los países más pobres como México, resulta más conveniente -en términos de gobernabilidad y bienestar social- crear instituciones que presten los servicios de salud, educación y de vivienda. Con la atención social en esas áreas, el Estado asegura su esencia misma, pues más que combatir la pobreza, dicha atención se convierte en una forma de perpetuarse. Al mismo tiempo permite que el sistema capitalista se reproduzca, y queda en segundo término enfrentarse al bienestar social.

Al plantear la relación inherente entre Estado y política la discusión se encuentra entre la distinción de la política y lo político, que tiene que ver con la direccionalidad y formas de acción política. Lo político es el resultado de la separación del Estado y la sociedad, fundamento de la distinción de lo político y la política⁹⁹. Lo político es el lugar previo donde se construye al Estado.¹⁰⁰

Desde la perspectiva clásica de los contractualistas, en el Estado de naturaleza, lo político es la dimensión previa al “contrato”, que se constituye en el primer momento político, pero al mismo tiempo es la supresión de lo político, ya que se delega la voluntad colectiva en un solo hombre.¹⁰¹

Weber a diferencia de los contractualistas, identifica lo político como acción productiva que tiene múltiples direccionalidades en el terreno de la lucha a muerte entre los valores; lo político tiene un contenido existencial y se refiere a una esencia de la política. Lo político es el

98 Enrique Vega, Juan “Política y Estado: Apuntes e Hipótesis para una reflexión sobre sus interrelaciones”, en *Teoría y Política en América Latina*, Instituto Mora/UAM-I, México, pp. 104.

99 Schmitt, Karl *El concepto de lo político*, Folios Ediciones México, pp. 16.

100 López Paniagua, Rosalía *Op. cit.*, pp. 61

101 Bobbio, Norberto y Bovero M., *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, F. C. E, Breviarios, México, 1986.

ámbito de la voluntad, que en principio tiene igual validez y la política es la estructura de dominación burocrático-estatal en el ejercicio de la dominación racional.¹⁰²

De ahí que el papel autoritario del Estado, eje central en el proceso de constitución de un orden político y económico claramente situado en la lógica del desarrollo capitalista, oscurece la separación entre la sociedad y el Estado mismo. El Estado aparece como algo político, pero lo político se presenta como algo estatal, formándose así un espacio cerrado.¹⁰³

Esta identificación entre lo político y lo estatal excluye intereses y prácticas sociales de quienes no están representados en el sistema político institucional, el cual mediante el ejercicio de las políticas de gobierno legitima la designación de recursos a aquellos actores con mayor capacidad de organización y de competencia por los recursos estatales administrados y adjudicados por las agencias gubernamentales por medio de sus políticas, como puede ser la política social de vivienda. El Estado es identificado con el interés general, que alude al interés de las clases y grupos dominantes en una situación permanente de reposicionamiento en la correlación de fuerzas.¹⁰⁴

Los Estados con antecedentes populistas, su función central es negociar y controlar las reacciones sociales. El Estado institucionaliza el espacio de las decisiones frente a los problemas sociales, sea con la negociación o la represión. La institucionalización es la jerarquización técnica - científica de los conflictos, dando una apariencia de objetividad cuyo fin es maximizar los beneficios en su conjunto.

En esta institucionalización, la política aparece como universal y ahistórica, producto de la identidad entre política y Estado.¹⁰⁵ Es la sociedad histórica, determinada por el contexto, donde se constituyen los actores políticos articulados por relaciones de poder, en donde se sintetizan elementos permanentes y otros que se adquieren y modifican el desarrollo de los actores sociales. Lo político como espacio de creación de intereses, de identidades, del todo social organizado, es parte constitutiva de la sociedad, que se expresa en la política, como voluntad, como acción para organizar, jerarquizar, incluir y excluir. Entonces, el Estado ya no sería el único espacio de hacer política. Sin embargo, en América Latina el Estado es el eje central del proceso de constitución del orden político y económico y la separación entre Estado y sociedad todavía no es suficientemente visible.¹⁰⁶

Sin embargo es importante aclarar que en algunos municipios de las entidades federativas comienza a hacerse visible el tipo de relaciones entre el Estado y los ciudadanos como en el caso de Guanajuato donde la relación entre las instituciones con las organizaciones de la sociedad se vieron menguadas en los años noventa para dar paso a relaciones directas con el ciudadano, individualizado, aislado. En este contexto los movimientos o actores sociales

102 Meyer, Josep P. *Trayectoria del pensamiento político*, F.C.E., 1966, México.

103 López Paniagua, Rosalía 1997, *Op. cit.*, pp. 63.

104 Idem. pp. 63.

105 Vega, Juan E, *Op. cit.*

106 López Paniagua, Rosalía *Op. Cit.*, pp. 65.

dependen de la apertura de participación a que el mismo Estado da acceso. En América Latina predomina una fuerte identificación del poder político, de la realidad social del Estado y de la nación. El Estado y los actores sociales se fusionan en el sistema político, y aquel es un actor complejo y múltiple que no existe separado de las fuerzas políticas y de actores sociales.¹⁰⁷

La política como asunto de Estado alude a la influencia o relación de éste en una formación social, de la cual deriva otro proceso, el de la participación ciudadana como parte esencial del diseño, gestión y ejecución de las políticas sociales, sus programas y proyectos. Distintos actores y sistemas de actores ubican y plantean proyectos diferentes frente al Estado redefiniéndolo en la práctica. Por lo cual es posible señalar al Estado como construcción histórica, como instrumento de unidad en una sociedad civil dividida y desigual. Es decir, se le ve como producto donde aparece la dinámica de la sociedad civil, con manifestaciones diversas donde pueden estar presentes los partidos políticos lo mismo que las luchas sociales: el Estado como sociedad civil y ésta como Estado. De aquí que, desde una perspectiva social sea posible identificar por lo menos tres nociones acerca de la política social, las cuales tienen como elemento común destacar el papel activo del sector popular.

En primer término aquella que refiere el universalismo en el acceso y el papel redistributivo o también denominado tecnocrático- progresista de los sistemas de bienestar, que postula como estrategia de actuar simultáneamente sobre la distribución del ingreso, la orientación creciente del gasto público hacia la provisión de los satisfactores básicos y el apoyo público de la economía popular. Esta perspectiva deshecha la idea de que el bienestar puede ser resuelto por medio del mercado. La segunda perspectiva denominada, liberal individualista, considera que el sector popular inscrito en actividades “informales” es la expresión de una enorme iniciativa y capacidad empresarial, impulsada a la informalidad y sofocada por el intervencionismo estatal y sus beneficiarios. La desregulación y la libre competencia se presentan en este caso como el camino a seguir. La tercera perspectiva, democrático-autonomista, comparte los planteamientos de la perspectiva tecnocrática-progresista en cuanto a que existe la necesidad de políticas redistributivas, de gasto social orientado a la satisfacción de necesidades básicas y de apoyo a la economía popular. Además, postula la autonomía de los pobres organizados, en el entendido de la constitución del sujeto organizado, capaz de desarrollar procesos autogestivos, incluso, gestión global del hábitat de base popular democráticamente organizada; y en lo político impulsar la ciudadanía ciudadanos y la participación en la formulación y orientación de las políticas públicas.¹⁰⁸

Con todo lo revisado hasta aquí, es posible pensar la política social de Estado como conjunto de relaciones que se presentan en un espacio construido como resultante de la vinculación entre sociedad y Estado, en el que se diseñan, instrumentan y ejecutan programas y proyectos destinados a intervenir en la distribución de recursos, demandados o no por la sociedad. Y donde la participación del Estado, como intermediario con grupos y sectores que presentan demandas sociales, se da con el propósito de dar rumbo a los planes de desarrollo, dirigiendo las políticas necesarias para satisfacer las necesidades de la población, marcar

107 *Ibid*, pp. 66.

108 Duhau, Emilio *Op. cit*, pp. 81.

objetivos y trazar las vías pertinentes para alcanzarlos, estableciendo para ello criterios a partir de los cuales se obtendrán, utilizarán y distribuirán los bienes.

La política social puede, de esta forma, caracterizarse como política social de bienestar o neoliberal, cuyo espacio incluye diferentes actores. De aquí que sus rasgos específicos se hayan modificado en el transcurso de más de medio siglo, y el propio concepto de política social haya cambiado de sentido, de acuerdo al programa de desarrollo económico que cada administración presidencial ha impuesto.

En México, la política social benefactora ha mutado en una de carácter productivo y eficientista, desvinculada de la economía nacional, por ello, el gasto social durante el sexenio zedillista debía entenderse “como una inversión en la formación de capital humano, de recursos humanos, que mediante su propio esfuerzo accederán a mejores niveles de prestación y remuneración”.¹⁰⁹ Así, desde la visión de la política social se pretende que sea la sociedad organizada la que impulse el tránsito a la modernidad, a partir del desarrollo individual y la inversión de los participantes para la satisfacción de sus necesidades.

En este sentido, con Oscar Fernández¹¹⁰, lo social pareciera remitir al universo de las condiciones de vida o de existencia de la población. Sin embargo, el ámbito de la generación de contexto de la política social se vuelve un coto reservado e inaccesible en manos de los técnicos y expertos que realizan la política social.

Por lo anterior, el entrelazamiento de los temas: política social y participación ciudadana, no resultan una tarea fácil, tanto en la teoría como en la práctica. La política social implica una intervención del Estado en lo social y la participación una reacción de lo social frente a esas acciones. De ahí que esos dos ámbitos resultan importantes en la legitimación de la intervención, y la modificación que la intervención induce en lo social. Es decir, el desarrollo de la política social implica, por un lado, una transferencia de bienes y servicios a una población determinada, y por otro, contempla la posibilidad de una participación activa de esa población.

1.2 Contexto histórico de las políticas sociales

La política social de vivienda en México es una de las articulaciones sectoriales de operación de las políticas sociales en general. Para comprenderla mejor puede ser útil ubicar el desarrollo de las políticas sociales a grandes rasgos, como parte de una tendencia internacional del Estado moderno, que responde a una ideología específica de corte liberal.

El origen de las políticas sociales se encuentra en el mismo lugar en el que se gestó la concepción y el fenómeno estatal en tratamiento, Europa, como consecuencia de su desarrollo histórico. Los primeros rasgos fueron distintos de un país a otro, pero en conjunto establecieron conceptos generales que trascendieron a gran parte del continente y, más tarde,

109 Zedillo Ponce de León, Ernesto “Reforma del Estado, Reforma de la sociedad”, idem, pp.143.

110 Fernández, Oscar “Lo social de la política social”, en Fernández, Oscar, *Política social y descentralización en Costa Rica*, UNICEF- Universidad de Costa Rica. 1998.

influyeron en la aplicación adaptada de pretensiones similares en Estados Unidos y Latinoamérica.

La consolidación de las políticas sociales en la organización estatal es conocida como Estado de Bienestar. Esta época se caracteriza por una participación directa del Estado como agente económico, lo que le proporciona una mayor operatividad en bienes y servicios de la sociedad en su conjunto. Las generalidades de la situación en la cual se encuentra el desarrollo práctico y teórico de las políticas sociales en la actualidad, se ubican en una época difícil para el sostenimiento de asignaciones presupuestales orientadas al bienestar social, debido a la adecuación de las economías nacionales al esquema de libre comercio internacional, donde el rumbo de los países, en particular los latinoamericanos, depende de las decisiones de los organismos internacionales. Enseguida se exponen las primicias y surgimiento de las políticas sociales, su desarrollo y transformación durante el siglo XX.

1.2.1 Orígenes de las políticas sociales

Las primeras tendencias hacia el establecimiento de las políticas sociales tuvieron lugar en Europa, a finales del siglo XIX, una vez que en el sistema capitalista se habían de presentar los desequilibrios económicos y sociales derivados del reparto y acumulación desigual de la riqueza y la dominación sobre los bienes había llevado a la dominación sobre las personas.

La sociedad de hombres libres, por naturaleza, había pasado a organizarse en clases en pugna, como disfunción de la sociedad industrial y la intervención del Estado se dio por dos motivos; exigencia ética y necesidad histórica. Esa intervención del Estado se puede llamar la reforma social del Estado moderno.¹¹¹

En 1850 Lorenz von Stein¹¹² expuso que el tiempo de las revoluciones y reformas políticas había terminado para dar paso a las revoluciones y reformas sociales, con la guía de una teoría y una praxis políticas conscientes para enfrentar el porvenir. Las naciones en las que se presentaron primero ambos requerimientos fueron el Reino Unido y Alemania; si bien con distintas motivaciones y fines, ahí se establecieron los modelos para la expansión de las políticas sociales en ese continente y la inspiración futura en otras áreas geográficas. Aunque cabe destacar que el modelo europeo no se tomó íntegramente.

La organización social de las últimas décadas del siglo XIX se conforma definitivamente en clases sociales, como resultado de las desigualdades originadas por las relaciones en torno a la propiedad sobre los medios de producción, el reparto y la acumulación de la riqueza. Al respecto, García-Pelayo, quien retoma el planteamiento ético estatal de Rousseau, considera que la desigualdad económica es un efecto disfuncional de la llamada sociedad industrial y la intervención del Estado se debe dar por exigencia ética para cumplir sus funciones y por necesidad histórica para evitar la revolución.

¹¹¹ García-Pelayo, Manuel *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

¹¹² García-Pelayo, Manuel, *Op. cit.*

En el caso inglés existen características muy particulares que propiciaron un desarrollo acelerado del capitalismo, en comparación con otras naciones con el mismo sistema productivo, que pronto evidenció las desigualdades sociales, expresadas en altos niveles de pobreza y desempleo en centros urbanos industriales como Londres y York.

El costo del desarrollo económico fue la descomposición de lo social. Tuvieron lugar fuertes migraciones del campo a la ciudad que aumentaron el desempleo, el crecimiento no planeado de las urbes y el ambiente de descontento popular. El espacio, la ciudad, que permitió el desarrollo industrial originario, estaba siendo atacado por un desarrollo ulterior.

La primera posición gubernamental y de los círculos intelectuales en el poder fue ubicar la miseria en el ámbito individual de la sociedad, no en el comunitario. De acuerdo con Liliana Kusnir¹¹³, en esa época era algo común. Esta interpretación no consideraba a la miseria como un problema y, por ende, excluía al Estado de cualquier responsabilidad para prevenirlo o solucionarlo. Es por ello que las dos primeras aportaciones jurídicas en torno a la cuestión, establecidas en tiempos de la reina Victoria, tuvieron poca efectividad y fueron rebasadas por el crecimiento del fenómeno.

La primera, de 1834, fue la Ley de Pobres y su régimen de vigilantes, por la que se crearon confinamientos para las personas en pobreza extrema. La segunda, de 1854, fue Las Actas Fabriles, que consistieron en formas de reglamentación y vigilancia del trabajo, con empleados gubernamentales.¹¹⁴ Sin embargo, las condiciones laborales y el descontento popular provocaron fuertes disturbios laborales. La situación llevó al gobierno a discutir el problema y dos factores importantes influyeron, la doctrina filosófico-política sobre el Estado, de gran tradición en ese país, y la opinión pública.¹¹⁵

De acuerdo con K. Young, la opinión pública es una base de formación de los criterios para que los ciudadanos expresen sus preferencias, aprobaciones o rechazos políticos.¹¹⁶ Así, en cuanto al papel de la opinión pública en la adopción originaria de la política social en Inglaterra, se puede decir que la autoridad moral que le brindó esa opinión pública a la burguesía en su posicionamiento en el poder político fue la misma que le exigió responder a su compromiso ético de bienestar común, al obligarla a que aceptase la miseria como un problema estructural del sistema.

La primera acción estatal fue el establecimiento de nuevas relaciones laborales (Acta de 1875, la cual reconoció el derecho a huelga y legisló sobre la negociación colectiva con los obreros por medio de los sindicatos). Es entendible la selección de este sector para iniciar la reforma en asistencia social si se toma en cuenta que el peligro más grande para el sistema productivo era la paralización de la industria por las huelgas. Surgió entonces la polémica sobre

113 Kusnir, Liliana *Op. cit.* pp. 26.

114 *Ibid.*

115 Price, Vincent *Opinión pública, Universidad de Guadalajara, México, 1998*, pp. 24.

116 Young, K. *La opinión pública y la propaganda*, Ed. Paidós, México, 1992, pp. 17.

la elección de los medios y los fines en torno a la asistencia social. O la miseria era un asunto individual residual y la atención no era una obligación estatal, sino un asunto voluntario de las organizaciones caritativas locales (papel subsidiario del Estado), o bien, era responsabilidad plena estatal. Esto último reflejaba el más avanzado espíritu democrático del sistema, sin llegar a los planteamientos socialistas que ya impregnaban la Europa de esos años. Y esta postura fue la que derivó en la reforma social de la primera época de la política social.¹¹⁷

El caso alemán fue distinto al inglés. Alemania tuvo una formación estatal tardía en comparación con el resto de los países europeos.¹¹⁸ Se ha considerado que el origen de las políticas sociales alemanas es de corte político autoritario, la explicación podría encontrarse en su propia integración. Este Estado se integró, prácticamente, gracias al triunfo del imperio Prusiano sobre Francia, en 1870, y tuvo desde sus inicios una influencia de control vertical militarista, más que social democrático. El tipo de cohesión nacionalista no fue esencialmente étnico cultural, sino político, determinado por la unificación-alianza de los reinos de Baviera, Hannover y Prusia que, bajo la dirección del canciller Bismarck, establecieron un equilibrio entre la monarquía y el liberalismo constitucional.

En este contexto es en el que inicia la puesta en marcha de las políticas sociales a finales del siglo XIX, con el fin inmediato de contribuir a la unificación nacional y evitar que la ideología socialista de los movimientos contraestatarios tuviera fundamentos en la crítica hacia las condiciones de la clase proletaria.¹¹⁹ La atención en política social fue mixta, dado que además de la participación del Estado y la obligatoria de los empresarios, se estableció la asistencia privada voluntaria.

Después de la 1ª Guerra Mundial tuvo lugar una breve reorientación de la reforma social con la instauración de la República de Weimar. El poder de los sindicatos era mayor y la nueva Constitución dio al trabajo un lugar nunca antes reconocido legalmente. Por primera vez se conceptualizó al trabajo como un derecho y, con ello, el Estado adquiría la obligación de dar sustento a los desempleados.

Sin embargo, en 1933, el pronto regreso al poder de grupos de derecha en el movimiento conocido como nacional socialismo reestableció las relaciones de poder vertical entre Estado y sociedad que marcaron el desarrollo alemán desde 1871 hasta 1945. Lo social fue absorbido por lo público, en busca de una trascendencia internacional. Así, las políticas sociales

117 Kusnir Liliana, 1996, *Op. cit.* refiere que consistió, según orden cronológico en: 1900, Reglamentación sobre el funcionamiento de los workhouses, para prohibir que los ancianos fueran forzados a trabajar en ellos; 1900-1904, Eliminación de la discriminación que se daba por la diferenciación entre servicios médicos para pobres y para el público en general; 1905, Promulgación del Acta sobre Trabajadores Desempleados, que dio prioridad a los pobres para la obtención de empleos; 1907, Creación del Servicio Médico Escolar, que brindó alimentos a los menores.

118 Esto se debió, en parte, a los marcados nacionalismos de los 39 reinos independientes que originalmente se integraron y a las fronteras que se definían más por rasgos físico geográficos que por los político administrativos.

119 Kusnir Liliana *Op. cit.*, lo resume de la siguiente manera: 1869, Primer Código Industrial. Con regulaciones generales, pero sin responsabilidades definidas de los responsables de asumir los costos; 1881, Seguro contra accidentes.; 1883, Seguro obligatorio contra enfermedades; 1884, Seguro modificado contra accidentes; 1889, Inicio de Seguro de Vejez e invalidez; 1906, Reconocimiento parcial de la negociación laboral colectiva; 1911, Promulgación del Código de Seguros, que tenía carácter obligatorio e integraba los seguros anteriores. Una característica que después se retomaría en otros países es que las participaciones eran tripartitas: de trabajadores, de empleadores y del gobierno.

tuvieron originalmente en Alemania un carácter utilitario de unificación y expansión, alejado de la misión ética planteada por Rousseau.

Las políticas sociales se fueron extendiendo y transformando en el continente europeo primero y en otras regiones del mundo después. Este proceso no fue homogéneo, debido a los diferentes grados de desarrollo de los sistemas productivos y las relaciones sociales en cada nación.

En síntesis, la etapa originaria de las políticas sociales se ubicó en Europa. Primero se dio una asistencia a pobres caracterizada por la caridad. Después un cambio cualitativo dio inicio a la reforma social, el de la participación estatal que instauró el carácter obligatorio de la atención social por parte del Estado y los empresarios, aunque la contribución voluntaria de caridad siguió existiendo. Se regularon aspectos parciales de lo social para remediar en lo inmediato los peores efectos de la pobreza, a manera de medicina curativa, pero no se transformó la esencia de las estructuras sociales.

1.2.2 Políticas sociales en el Estado de bienestar

La segunda etapa en el desenvolvimiento histórico de las políticas sociales es aquella que se caracteriza por la participación profunda del Estado en busca del bienestar general de la sociedad en su conjunto y se conoce como Estado de bienestar: En esta formación particular las políticas sociales se institucionalizan y se incluyen en la planificación macroeconómica del desarrollo, con lo cual se establecen cambios cualitativos en la relación gobierno-sociedad y gobierno-iniciativa privada. Puede interpretarse que en el Estado de bienestar hay una doble tendencia, una estatización de la sociedad y una socialización del Estado.¹²⁰

Con fines argumentativos, esta selección está dividida en tres partes. Primero se presentan nociones generales sobre el concepto de Estado de bienestar, después su desarrollo como praxis y los factores que influyeron para su consolidación y, finalmente, algunos casos particulares por regiones.

Uno de los parámetros para definir al Estado de bienestar es el *jurídico*. Un exponente en este campo es Manuel García-Pelayo, quien sobre la denominación original en inglés de *Welfare State*, comenta que “se refiere capitalmente a una dimensión de la política estatal, es decir, a las finalidades de bienestar social; es un concepto medible en función de la distribución de las cifras del presupuesto destinadas a los servicios sociales y de otros índices”.¹²¹

Sin embargo el autor prefiere el concepto de Estado Social de Derecho, por considerar de gran importancia que la participación estatal no es solo temporal, sino constitucionalmente es parte misma de la definición del Estado. De acuerdo con este autor, la principal característica de esta formación estatal es la generalización, integración y sistematización de la atención social, con lo que se rompe la anterior tendencia de regulación de aspectos parciales. Pero la realización

120 García-Pelayo, Manuel *Op. cit.*, pp. 14.

121 *Ibid.*

de la tarea es imposible sin la clase concentradora de la riqueza, la burguesía, para asegurar la permanencia del sistema del cual se beneficia.

En cuanto a la relación Estado sociedad, antes ambas categorías eran imaginadas como sistemas independientes, con mínimas relaciones entre sí y con límites muy bien definidos. Pero con la formación del Estado social, los límites se modifican y la interacción aumenta para dar como resultado que la acción del Estado, por medio de las técnicas económico administrativas, neutralice problemas.

Otro parámetro de análisis es el económico, debido a que la capacidad de ampliar los beneficios sociales se dio a partir de la participación estatal directa en la economía “para modificar las fuerzas del mercado”.¹²²Un autor destacado es Maurice Dobb, quien plantea que el Estado de bienestar se estableció por las condiciones de desarrollo del capitalismo en la segunda posguerra. Así, se presentaron dos rasgos primordiales en el sistema: la ampliación de las actividades económicas del Estado en Estados Unidos y Europa, con rasgos monopolistas, y la descolonización de Asia y África, regiones que bajo su reciente independencia podían adoptar el sistema de producción socialista.

Las primeras tendencias para el cambio en el papel económico estatal se habían dado desde el periodo entreguerras con el *New Deal* de Roosevelt en E. U., pero su consolidación se aceleró por el conflicto armado. El cambio significativo de esa consolidación no radica en el control o participación en la producción, sino en los gastos del Estado, en infraestructura y asistencia social, y su influencia reactivadora sobre el mercado, específicamente en medios de producción o bienes de capital.

Sin embargo, plantea el autor, el cambio del papel económico del Estado no implica un cambio radical ni automático en las relaciones sociales (Estado-sociedad). La modificación de estas y los beneficios populares dependen de la correlación de fuerzas sociales, de la interacción de los sujetos históricos; la participación estatal en la economía como solución al problema de la carencia de atención social, es incierta y debe tomar en cuenta el desarrollo político de la sociedad en su conjunto.

“El problema del desarrollo político es paralelo al del desarrollo económico y, ambos, confluyen en la cuestión del papel del Estado”¹²³. Finalmente, economía y política son expresiones de las relaciones sociales y el Estado es la creación máxima de esas relaciones, y puede inducir cambios en la sociedad, pero para ello necesita estar fortalecido y una forma de lograrlo es propiciar el bienestar social.

Se puede decir que el Estado de bienestar es una opción socializante bajo la perspectiva del liberalismo; así, la inclusión de contenidos sociales concretos e integrales es fundamental en la política de Estado, con la conservación de las formas productivas y distributivas, mediante el equilibrio entre libertad privada e intervencionismo estatal.

122 Kusnir Liliana *Op. cit.* pp. 35.

123 E. Solari, Aldo Franco Rolando y Jutkowitz, Joel *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1976, pp. 117.

El desarrollo histórico del Estado benefactor no es igual en todos los países que lo adoptaron. Pero su génesis y los factores que en él influyeron pueden brindar un mejor marco referencial para entender los casos particulares por región o nación. Por ello, se describen a grandes rasgos en las siguientes notas estos aspectos.

El origen del Estado benefactor se encuentra históricamente en el periodo entre la primera y la segunda guerra mundial. Dos determinantes internacionales influyeron. La primera, al término de la guerra el sistema capitalista se encontró con una competencia real, la existencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y su sistema socialista de producción. La segunda, la necesidad de reconstruir los países que habían sido escenario del conflicto armado.

La adopción de las políticas sociales se generalizó y estandarizó en Europa por la necesidad de apoyar a la población que había visto deteriorarse drásticamente sus condiciones de vida y para responder a los movimientos obreros de tendencias socialistas que ya contaban con una opción concreta como ejemplo a seguir en la revolución soviética. Un elemento administrativo que contribuyó a este proceso homogenizador fue la Oficina Internacional del Trabajo (después Organización Internacional del Trabajo). El corte de asistencia social continuó y pocos cambios tuvieron lugar.

La segunda década del siglo XX fue una época de prosperidad general para los países desarrollados capitalistas, con algunas excepciones como Alemania, cuyas reformas sociales se vieron muy limitadas por el costo de las sanciones como perdedora del conflicto. Sin embargo, la curva de recuperación de la primera posguerra terminó abruptamente en 1929 con la crisis profunda del sistema financiero y de consumo que inició en Estados Unidos.

Esta crisis afectó rápidamente a todo el sistema capitalista mundial y el quiebre de las empresas llevó a efectos que desarticulaban por completo el sistema de asistencia social. Los seguros contra el desempleo desaparecieron, las contribuciones de los empleadores se redujeron a niveles tan bajos, que prácticamente el Estado se quedó solo como contribuyente, dado que las aportaciones de los empleados también bajaron con los despidos masivos. Si el eje de las políticas públicas era el empleo, el desempleo fue su más grande amenaza.

La reacción del gobierno estadounidense para contrarrestar la crisis fue un parte aguas en la historia de ese país y del sistema capitalista en general. En Estados Unidos no se había desarrollado un sistema de políticas sociales debido a la marcada ideología liberal que había acompañado al país desde su independencia y que excluía al Estado de toda actividad económica. Por ello, la asistencia social, orientada sobre todo a la atención a enfermos mentales o disfuncionales, ancianos desprotegidos y veteranos de guerra, se había dado en combinación de participación privada y estatal, en la que incluso era difícil distinguir lo público de lo privado.¹²⁴

Las iniciativas de principios del siglo XX no se habían centrado en los ejes europeos de seguros de desempleo, de salud y de pensiones de vejez, sino en compensaciones a los

124 Ayala Espino, José *Op. cit.*, pp. 38.

trabajadores y el establecimiento de normas laborales¹²⁵ Solamente la crisis hizo reaccionar a la clase política y burguesa en cuanto a la necesidad de establecer programas en contra de la pobreza. La respuesta fue el Trato Nuevo (New Deal), propuesto por el ejecutivo a cargo de Roosevelt.

Según Clara Jusidman, este programa no presentaba una consistencia, era más una respuesta pragmática compuesta por improvisaciones contradictorias. Aunque cabe destacar que el gran avance logrado con este esfuerzo fue el reconocimiento de que “toda la comunidad tiene una responsabilidad para lograr el bienestar de los otros”.¹²⁶

La acción gubernamental se dio en dos niveles, el federal y el local. El marco general federal fue el Acta de Seguridad Social, de 1935, que instauró un sistema nacional de seguro obligatorio de retiro y uno de seguros de desempleo de carácter voluntario para los Estados. En nivel estatal operaron programas de asistencia pública con fondos estatales y federales orientados a hijos de madres solteras o ancianos sin beneficio alguno, pero solo cuando hubiera recursos.

Como es evidente, la acción del Estado no se enfocó en la orientación de recursos fiscales obligatorios y directos a las políticas sociales, su aportación trascendente fue la participación en el mercado como regulador. Por su parte, Alemania y en menor medida Italia instauraron un tipo de Estado de bienestar basado en el pacto ideológico nazista y fascista, respectivamente, en el cual los beneficios sociales del empleo vía armamentista eran cambiados por las libertades individuales.

En cuanto al desarrollo histórico de las políticas sociales, la 2ª Guerra mundial significó una pausa, pero continuó al término de la misma con un impulso y una institucionalidad nunca antes vista. Tuvo lugar lo que se conoce como la consolidación del Estado benefactor, cuya particularidad en torno a las políticas sociales es la inclusión de éstas en un marco de planificación macroeconómica y no solo presupuestal sectorial. Las condiciones de la posguerra para que el proceso se llevara a cabo son variadas y se exponen a continuación como factores determinantes.

Factor geopolítico. A partir de 1945 la división geopolítica del mundo cambió drásticamente. Lo más significativo fue la creación del bloque de Europa oriental que se ubicó como zona de influencia de la URSS mediante la instauración de sistemas políticos socialistas. Los países socialistas salieron del esquema occidental de políticas sociales debido a la planificación económica total por parte del Estado, que surgió como propietario de los medios de producción. De ahí que el desarrollo de las políticas públicas sólo se presentara en países desarrollados y subdesarrollados capitalistas.

Factor político. En el ámbito internacional, la configuración del bloque socialista pro soviético y el triunfo de la revolución comunista en China, que marcaron la división del mundo

125 Jusidman Clara, *La política social en Estados Unidos*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1966. pp. 31.

126 *Ibíd* pp. 32.

en dos bloques, significó políticamente la prueba de que los movimientos obreros y campesinos sí tenían un rumbo posible alternativo al capitalismo para ver realizados sus sueños más inmediatos de sobre vivencia y bienestar.¹²⁷

Factor económico. El primer punto de influencia económica para la consolidación estatal benefactora fue la reconstrucción del principal escenario de guerra, Europa. La reconstrucción fue rápida, relativamente, con la intervención económica estadounidense, la cual consistió en donaciones financieras directas y préstamos que reactivaron la inversión, el empleo y el consumo.

A pesar de que tuvieron lugar cuatro crisis pequeñas en el sistema económico mundial¹²⁸, la intervención gubernamental en el mercado como inversionista dio resultados satisfactorios para los países desarrollados. En cuanto a la atención social, ésta se extendió no solo a los obreros y campesinos, sino que se amplió a la clase media, que se había incrementado con la expansión de las actividades en el sector terciario de servicios.

Debido al desarrollo tecnológico norteamericano y europeo, sus actividades industriales se centraron en la alta tecnología, que da mayores ganancias y salarios que las actividades que requieren de mano de obra no calificada, actividades dejadas a los llamados países que habían alcanzado un nivel básico de industrialización, como México.

Estos son algunos de los factores más importantes que, de modo interrelacionado influyeron para la consolidación del Estado de bienestar y con el una época de pleno auge para las políticas sociales. Pero como se estableció con anterioridad, el desarrollo de estas no fue igual en todas partes.

En Alemania Francia y Gran Bretaña se estableció un corte universalista que incluyera a toda la población, para lo cual se hizo obligatoria la participación de empresas, trabajadores y el mismo Estado con presupuesto federal.¹²⁹ En contraste con Europa occidental, la implantación del Estado benefactor en América Latina se caracteriza por la práctica inexistencia de estándares de permanencia institucional de las políticas sociales en la planeación del desarrollo económico a mediano o largo plazo. Salvo algunas excepciones como México y Argentina, el atraso en el desarrollo capitalista y la precaria estabilidad política hicieron que los programas de sustitución de importaciones de la región beneficiaran más a las burguesías nacionales y a los círculos políticos en el poder que a las clases populares.¹³⁰

En conclusión, las políticas sociales se pueden dar en distintos sistemas políticos; no solo la socialdemocracia o el parlamentarismo pueden lograr institucionalizarlas, también regímenes

127 Dobb, Maurice *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*. Siglo XXI, 22ª edición, México, 1989, pp. 459.

128 De acuerdo con Dobb, Maurice en 1948, 1953, 1957 y 1960, ésta última solo en Estados Unidos y solucionada con presión sobre Alemania para que desacelerara su crecimiento.

129 Kusnir Liliana, *Op. cit.*, pp. 108 y 109.

130 Pradilla, Emilio "Crisis económica, política de austeridad y cuestión urbana en América Latina" en Coraggio, José Luis (comp.) *La investigación Urbana en América Latina, Las ideas y su contexto*. Vol. 2, Centro de investigaciones Quito, Ecuador. 1989, pp. 177.

de tipo militarista popular lo pueden hacer. La diferencia es la capacidad para mantenerlas, que obedece al grado de desarrollo tanto de las relaciones Estado-sociedad, como del sistema capitalista nacional, desarrollado o subdesarrollado, imperialista o dependiente.

El modelo latinoamericano de políticas sociales dividido en sectores de atención como salud, educación, seguridad social, vivienda, abasto alimentario e infraestructura urbana, tomado de las políticas económicas sectoriales,¹³¹ tuvo poca estabilidad. El desarrollo social estuvo, generalmente, supeditado a objetivos de crecimiento económico (en lugar de ser considerado como parte permanente de la redistribución de la riqueza generada, cualquiera que fuera ésta), crecimiento poco estable en una región dependiente del capitalismo internacional. Además, en muchas ocasiones, los regímenes militares obedecieron a intereses oligárquicos para los cuales el crecimiento se basó en la explotación y empobrecimiento de los obreros y jornaleros.

1.2.3 Nuevos rasgos de las políticas sociales y el Estado en la actualidad

No es fácil establecer límites cronológicos absolutos o precisos para determinar el término e inicio de etapas históricas recientes, debido al poco tiempo para medir referencialmente causas, consecuencias y características propias. Es por ello que establecer una fecha para la transformación o el término del modelo clásico de Estado de bienestar, en cuanto a las políticas sociales, es algo complicado. Más aun si tomamos en cuenta que existen grandes diferencias entre los resultados en la calidad social de vida que ha tenido la aplicación de este tipo estatal en los diferentes países.

Por lo tanto, más que describir una etapa posterior al Estado de bienestar, se presentan las condiciones generales de desarrollo de las políticas sociales en las últimas tres décadas, tomando como punto de partida los últimos 10 años del periodo de expansión del capitalismo que se había establecido desde la segunda etapa de posguerra y que llegó a su fin en los años setenta con la recesión económica internacional causada por el drástico aumento de los precios del petróleo.

Hacia mediados de la década de los sesenta, la reconstrucción de Europa había terminado y su recuperación económica, junto con la de Japón, había llegado al punto en que existían excedentes de capital para realizar inversiones en otras regiones. Al mismo tiempo, las economías latinoamericanas que habían establecido la estrategia de crecimiento con la sustitución de importaciones y el impulso económico por medio de empresas paraestatales y exportación de materias primas, como la mexicana, la venezolana, la argentina y la chilena, empezaban a mostrar agotamiento. Se presentaba la incapacidad para poder sostener políticas sociales que cada vez eran demandadas más urgentemente por la creciente población urbana alrededor de los centros industriales. Entonces, gran parte de los excedentes financieros europeos fueron colocados en la región a través del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Uno de los usos más generalizados de los préstamos fue la creación de condiciones de producción, y no de reproducción de la fuerza de trabajo vía gasto social.

131 Kusnir Liliana, *Op. cit.*, pp. 11.

De 1965 a 1975 el endeudamiento internacional se manejó con cierta autonomía relativa por los bajos montos totales solicitados y por la capacidad de responder a los intereses, además de contar con divisas provenientes de las exportaciones antes mencionadas. Ambas regiones siguieron gozando, al igual que el resto de países del sistema capitalista, de un desarrollo económico relativamente estable. Sin embargo, la crisis de los precios del petróleo causó una contracción de los flujos del comercio internacional y un aumento en el costo general de producción.

En Europa, la inflación, el desempleo, la difícil inserción de los jóvenes al mercado laboral y el aumento paulatino de población de la tercera edad demandante de servicios sociales, en contraste con la menor incorporación de trabajadores jóvenes, dio inicio a profundos cambios en lo económico, lo político y lo social.

Al buscar formas de reactivar la economía mundial se inició el cuestionamiento sobre el papel activo del Estado como agente económico y la capacidad de seguir manteniendo el esquema de atención social de la forma en que ésta se había venido realizando. En unos cuantos años, las tesis neoliberales sobre un mercado libre de la intervención estatal empezaron a ser aplicadas. Primero, en Gran Bretaña y Estados Unidos con los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, respectivamente, después países como Alemania, en los que la socialdemocracia tuvo un retroceso considerable.

El cambio social más significativo se dio por el bajo crecimiento poblacional, aunado al aumento en el número de personas de la tercera edad, quienes se convirtieron en un sector que representaba grandes gastos en cuanto a políticas sociales. Además, se intensificaron las migraciones intra y extra europeas. En resumen, se dio una renovación de los valores establecidos en la segunda posguerra, se establecieron nuevas demandas y reacciones sociales distintas. Si el periodo de 1945 a 1975 se había caracterizado por progreso y estabilidad, el comprendido entre 1975 a 1988 era de obstáculos y restricciones.¹³²

La situación para las políticas sociales era de más gasto social y menos condiciones económicas. Las acciones generales se sintetizan así: limitaciones en prestaciones, aumento de cotizaciones, establecimiento de tope a mayores transferencias estatales.¹³³ A pesar de que los cambios significaron poco cuantitativamente, lo trascendental fue el inicio de una tendencia de disminución de la viabilidad y alcances del Estado de bienestar. A partir de la firma del tratado de Maastricht, en 1991, la evolución de la integración que había iniciado en 1950 se materializó en el nacimiento de la Unión Europea. En el marco general, los nuevos elementos son el mercado unificado, la moneda única (no adoptada por todos los integrantes) y la política externa y de seguridad colectiva.

En cuanto a las políticas sociales, existe un Estado de bienestar europeo estandarizado por la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, la cual contiene principios del derecho del trabajo y el lugar de éste en la sociedad, pero también

132 Lennep, V. 1980, cfr. en Liliána Kusnir, *Op. cit.*, pp. 134.

133 *Ibid.*

existen particularidades en cada país miembro, que dependen de las propias relaciones socio políticas y la evolución comunitaria.

Hoy día, en algunos países se ha logrado dar mayor autonomía a los gobiernos locales, tanto para diseñar sus propios planes de crecimiento local, como para llevarlos a cabo. Otros países no han tenido repercusión, aún cuando formalmente se les ha otorgado mayor poder a las autoridades locales para resolver sus propios problemas, en ocasiones no se les han dado los instrumentos necesarios para llevar a cabo dichos proyectos, no ha existido un apoyo financiero suficiente ni con personal calificado.

En Inglaterra se busca una separación entre el gobierno central y el local, mientras que en Francia se ha fortalecido el ámbito local en un proceso interinstitucional entre los estratos del gobierno, que provoca una dependencia mutua, donde los alcaldes son el motor para alcanzar acuerdos en una dinámica de regulación interinstitucional hacia un carácter plural en cual se habrá de revisar la atención de ciertos servicios sociales a la población marginada, tanto a grandes proyectos de atracción de capitales, así como sistemas de control en al ámbito local. Para Alfonso Parejo, en España¹³⁴ los municipios sólo han sido apéndices en la estructura del poder central, y donde la descentralización resulta una opción hacia nuevas formulas de reencuentro entre sociedad y Estado. La experiencia alemana muestra la descentralización como respuesta al creciente proceso de centralización y burocratización ocurrido durante la formación y crecimiento del Estado de bienestar, así, la descentralización aparece vinculada con lo económico y lo social donde los cambios económicos han provocado transformaciones en las relaciones gobierno federal-gobierno local. En estas últimas aparece una disminución en el presupuesto central y el gobierno federal reduciendo su presencia en la regulación y control, en tanto que se ha activado la representatividad de los intereses locales en los procesos de toma de decisiones y de mayor cooperación interinstitucional, tras la baja en los pagos de asistencia social y la predominancia cada vez mayor del mecanismo del mercado.¹³⁵

Por su parte, la experiencia sueca impulsó el liderazgo de funcionarios públicos y calidad de servicios públicos, principalmente en un contexto tradicional de alta autonomía de los funcionarios administrativos respecto de la esfera política, y de participación social de defensa organizada que actúa como puente entre gobierno y ciudadanía.

En Canadá se ha considerado impulsar la desconcentración de algunas oficinas nacionales fuera de la capital, hacia distintas comunidades del territorio nacional para acercar el intervencionismo estatal a la ciudadanía local y así recuperar credibilidad política. Esto ha sido acompañado de una descentralización fiscal importante remitida en los niveles regional y local.

Por otro lado, la idea de un nuevo federalismo en Estados Unidos, ha implicado la disminución de empleos públicos y de transferencias en la esfera local, cuyo impacto ha sido la politización de la función pública y descuido en el aspecto de eficiencia en el ámbito federal; al

134 A. Parejo Luciano, "La formula española para la descentralización política del Estado", en, *Los procesos de transformación es la administración pública*; iberoamericana: Limitaciones y desafíos, INAP, Madrid, 1982, pp. 118.

135 Benz, Arthur "Descentralización en la República Federal Alemana. Un caso de adaptación Pragmática" en *Revista Internacional de Ciencia administrativa*, No. 4, Vol. 53, 1987, pp. 467.

tiempo que en los ámbitos estatal y local se volviesen receptáculo de programas federales, pero con recursos insuficientes a fin de disminuir el gasto federal, tendiéndose como consecuencia problemas de atención en la demanda social, pese a la presencia de la innovación en los años noventa.¹³⁶

En la región latinoamericana, por su parte, la reestructuración en la economía mundial de principios de los setenta tuvo estragos fuertes. Las exportaciones agrícolas, mineras y de hidrocarburos disminuyeron y, con ello, hubo una reducción de las divisas para los exportadores latinoamericanos.

Los gobiernos se vieron con menos ganancias por exportación (como exportadores directos o vía de impuestos a las ganancias de los agentes privados) y más compromisos sociales por los despidos generados por la recesión. La solvencia inmediata para cubrir el déficit vino de más endeudamiento externo, el cual en pocos años y con el aumento de los intereses conforme a los comportamientos especulativos del mercado financiero internacional, se convirtió en compromisos prácticamente impagables.¹³⁷

Para mediados de la década de los ochenta, la economía latinoamericana se caracterizaba por un incremento permanente del desempleo abierto y del subempleo, originados por una sobre producción interna ocasionada por la baja de la demanda externa, por una caída de los salarios reales y por una inflación galopante, acompañada de devaluaciones continuas. Por si fuera poco, el pago de los compromisos externos de la deuda exigía una reserva de divisas inexistentes.

La presión del FMI no se hizo esperar y se impusieron las pautas neoliberales de privatización, libre mercado y disminución del déficit presupuestario, de recursos públicos, mediante recortes presupuestales en áreas mercantilmente definidas como no rentables, que de alguna manera ya se habían empezado a aplicar en Argentina y Chile desde la década anterior.

Estos lineamientos, conocidos como política de “ajuste” tuvieron inmediatamente una repercusión en el gasto y la conceptualización de las políticas sociales. Para Carlos M. Vilas, estos ajustes significan una redefinición de las relaciones Estado-mercado, al igual que lo fue la instauración del Estado de bienestar en su tiempo. Si en Europa los cambios habían sido menores, en Latinoamérica fueron impactantes.

Los Estados vendieron sus empresas o las cambiaron por bonos de deuda y dio inicio a la desregulación del comercio internacional, con lo que disminuyó la recaudación fiscal y el gasto social. Los Estados de bienestar que se habían instaurado en países como Argentina, México y Uruguay, ya han sido desmantelados. Pero a pesar de que sus alcances y capacidad han disminuido drásticamente, aún existen instituciones que tratan de atenuar los estragos del sistema neoliberal mundial.

136 Barselay, Michael “Creación e innovación en la cultura gerencial: Minnesota” en *Revista Gobierno del Estado*, No. 4, Vol. 60. 1987.

137 Pradilla, Emilio, *Op. cit.*, pp. 179.

Una característica trascendente de la adaptación de la región al nuevo orden es la consolidación de los sistemas democráticos, tan añorados en algunos países. Este factor democrático puede y debe ser aprovechado por las fuerzas sociales y políticas para incluir rasgos humanos al sistema de producción.

Si bien el papel de las economías latinoamericanas en la internacionalización del capital está prácticamente determinado, las condiciones de interacción pueden ser orientadas por los gobiernos para beneficio de las clases trabajadoras y no sólo para los nuevos agentes transnacionales.

La focalización de las políticas públicas, ya sea dirigida a la extrema pobreza o a otras áreas, es una de las formas en que los gobiernos están respondiendo a la imposibilidad de mantener la extensión y la calidad de servicios sociales, por un lado¹³⁸, y la ausencia de condiciones internacionales para plantearse el pleno empleo en tiempos del desplazamiento de los hombres por la robótica y la implantación de las redes informáticas, por otro. Si bien este enfoque es tema de controversia en el debate actual sobre las políticas sociales, no cabe duda de que representa, al menos, una acción institucionalizada con resultados materializables para combatir la pobreza, objetivo que desplazó al desarrollo social general.

Como lo plantea Emilio Duhau, no es que antes de las políticas de ajuste no hubiera pobres, lo que pasa es que “aumentó el número de familias bajo los niveles de pobreza,”¹³⁹ al mismo tiempo que se da una mayor concentración del ingreso, lo que se traduce en una desigualdad sin precedentes en la historia poscolonial.

Otra modalidad es la articulación de esfuerzos que no provienen del sector público o el privado, sino de la sociedad civil, nacional o internacional, es decir, las Organizaciones No Gubernamentales, que junto con instituciones diversas como el FMI, el Banco Mundial o los centros de estudio de universidades diversas, debaten y aplican programas específicos de alcances limitados pero realizables. Todos estos nuevos actores y, en algunos casos, fuentes de recursos se están incorporando a la creación de lo que se podría llamar como replanteamiento de las políticas sociales en la época del neoliberalismo.

Esta inclusión del tema de las políticas sociales en la agenda de organismos internacionales y de algunos gobiernos de la región responde a la preocupación sobre las consecuencias que el deterioro social pudiera tener en la estabilidad política y la gobernabilidad en plena época de las Reformas de los Estados latinoamericanos. Lamentablemente, es por eso que se tiende a distribuir los fondos de las políticas sociales según el “mapa de conflictos políticos”, más que de conformidad con el mapa de la pobreza.¹⁴⁰

138 Scheingart, Martha *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, Banco Mundial y Global Urban Research Initiative de la Universidad de Toronto, México, 1999, pp.7.

139 Duhau, Emilio *Op. cit.*

140 Laurel Asa Cristina, (coord), *Estado y Políticas sociales en el Neoliberalismo*. 1992. Fundación Friedrich Ebert Cfr. en Carlos M Vilas, México, 1995, *Op. cit.*

En todo el mundo, las políticas Keynesianas aplicadas después de la gran depresión de 1929 refuerzan las tendencias centralizadoras de un Estado que adquiere virtudes casi divinas; tanto es así que se habla del “Estado-Providencia.” En cuanto a descentralización, se tiene una larga trayectoria consistente en la aparición de instancias que reemplazaron a los gobiernos locales en temas como el de la vivienda, la prestación de servicios públicos básicos, entre ellos la electricidad, el agua potable y el drenaje.

Pero la baja capacidad técnica y financiera de los gobiernos locales impide el alcance de respuestas que la ciudadanía demanda, pero también las agencias descentralizadas presentan signos de ineficiencia, que aunada a la confusión entre las diversas líneas de autoridad, provocaron fragmentación institucional y dispersión.¹⁴¹ En resumen, se presenta un factor desfavorable que es la baja capacidad de gestión de los gobiernos locales, como organización unida a su escasa capacidad para obtener y procesar información y para interpretar, política y administrativamente la demanda ciudadana.

1.3 Trayectoria de la política social en México

1.3.1 Gestación de la política social

La formación del Estado mexicano recorrió una difícil transición a partir del movimiento de Independencia hasta la primera mitad del siglo XIX, enmarcada por la intención de crear un Estado-nacional fuerte. En este trayecto el poder político estuvo disputado principalmente por dos grupos, los conservadores y los liberales; cada uno buscó imponer sus intereses a favor de su tendencia, en un momento histórico en el cual la idea de Estado era frágil, pues existía sólo como búsqueda del reconocimiento de una nación como tal, por ser independiente.

Durante este periodo la iglesia católica acaparó las funciones del Estado y se hizo cargo, de acuerdo a sus intereses, de las responsabilidades de un gobierno incipiente el cual carecía de un aparato administrativo. María del Carmen Pardo resume las acciones gubernamentales de índole social en el siguiente párrafo: “Desde el siglo pasado [XIX], los gobiernos mexicanos incorporaron la preocupación por los marginados de una manera gradual y desigual y le fueron fijando objetivos diversos. El compromiso social, en cuanto responsabilidad del Estado no aparece como tal en el incipiente Estado liberal; la idea de responsabilizarse por los desprotegidos se explica más como una reacción frente a la Iglesia Católica (concretada en las Leyes de Reforma). Ya durante el porfiriato se le concede mayor importancia como un capítulo de la asistencia, sobre todo frente a los brotes de descontento aparecidos en la última etapa de ese gobierno”.¹⁴²

Una de las primeras acciones del gobierno mexicano en esa época que influyeron indirectamente en los asuntos de vivienda fue la promulgación de la ley Lerdo de 1856, como parte de las leyes de reforma. En uno de los lineamientos su objetivo fue quitar de las manos

141 G. Víctor., Ricardo “La administración al servicio de la comunidad”, en INAP, Los procesos de transformación en la administración pública Iberoamericana: limitaciones y desafíos, Madrid. 1987.

142 Pardo, Ma. Del Carmen “El diseño administrativo de los programas de emergencia”. en *Las políticas sociales al fin del milenio*, UNAM-Porrúa. Mexicana, 2000, pp. 472.

de la iglesia y asociaciones relacionadas con ésta las propiedades tanto urbanas como rústicas, que se encontraron en arrendamiento, para impulsar la activación del mercado de bienes inmuebles como factor económico.

El gobierno apoyaría con bonos parte del pago de la traslación de dominio y los adquirentes continuarían pagando el monto correspondiente a la renta pero como bono a compra. Si bien pocos de los ocupantes eran personas de escasos recursos, la medida pretendía ampliar el cambio de propiedad y uso del suelo, incluido el habitacional.

Posteriormente con la restauración de la República, el gobierno juarista inició una política poblacional a fin de gobernar el territorio mediante la ocupación del mismo. Esto se logró sobre todo al lado de las vías de la red ferroviaria, desarrollada durante las últimas décadas del siglo XIX, la cual refleja fielmente la tendencia de centralización política del Estado durante el porfiriato, dado que casi todas las terminales se unían en la ciudad de México, y en menor medida hacia las ciudades de Guadalajara, Mérida, Monterrey y Veracruz, como centros de concentración industrial, de distribución y de fuerza laboral, ésta última demandante a su vez de un espacio físico particular de vivienda.¹⁴³

Otro punto de desarrollo acelerado habitacional lo marcaron las empresas que alejadas en muchas ocasiones de los centros urbanos, tuvieron que desarrollar su propia infraestructura para arraigar a la fuerza laboral, incluyendo la vivienda para los trabajadores, en condiciones mínimas en general. Las viviendas para trabajadores o las vecindades, con sus espacios privados reducidos y sus espacios comunes, como los sanitarios o los lavaderos, eran expresión de los nuevos contrastes sociales.

En 1906 en Cananea y Río Blanco los movimientos de los trabajadores lucharon no solo por la reducción de la jornada de trabajo, sino por mejores condiciones habitacionales. Pero pocas y aisladas fueron las acciones que en materia de vivienda se dieron. En Chihuahua se promulgó la ley sobre casas y obreros y empleados públicos para los residentes de la ciudad de Chihuahua, y el partido liberal integró en su programa, luchar por que los patrones proporcionaran alojamiento en condiciones salubres a sus trabajadores.

Al analizar ambos antecedentes se observa que las dos iniciativas responsabilizan a los empleadores, y no al Estado, en la necesidad de proporcionar habitación a los empleados. Se ubica la necesidad habitacional como un asunto obrero patronal y no como Estado–sociedad. Además está excluida responsabilidad alguna ante la carencia o condiciones precarias de la vivienda campesina o de trabajadores independientes.

Las primeras acciones realizadas en torno a la atención de la vivienda social se encuentran durante el mandato de Porfirio Díaz. Si bien desde la restauración de la república en el gobierno juarista se identifica el asunto del Estado mexicano, el tema en estudio tardó algunos años en ser abordado.

143 INFONAVIT, *La vivienda comunitaria en México*, Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores, México, 1988. pp. 201.

Al igual que en el caso europeo y estadounidense, la postura estatal mexicana en torno a la relación Estado-sociedad era muy definida, “se puede afirmar que durante la república restaurada y el porfiriato imperó la concepción de que el Estado debería tener una política abstencionista, lo que explica la ausencia de una política general para combatir los problemas sociales más agudos.”¹⁴⁴

La asistencia social, en la época del porfiriato, estuvo enmarcada en la lógica del impulso a la modernización del país, a partir de una clase dominante que lograra hacer productiva a la nación, a costa del sacrificio de la población.¹⁴⁵ El dominio político del porfiriato tuvo como base una coalición de oligarquías locales y regionales; así, los poderes regionales recibieron legitimidad política y apoyo jurídico e institucional por parte del gobierno federal, lo cual propicio estabilidad bajo un férreo control nacido del orden político nacional, expresado en la consolidación del régimen, hasta principios del siglo XX en que apareció la oposición al ya no permitir mayor expansión de las fuerzas locales y regionales; en términos de movilización local y regional respaldada con los recursos disponibles, por lo que los liderazgos fueron de carácter personal, surgidos entre los sectores más emprendedores.¹⁴⁶

Del resquebrajamiento del porfiriato a la construcción del nuevo régimen, pasaron varias décadas para darle forma civil e institucional. La primera fase concluyó en 1929, con la fundación del partido nacional (PNR) por el presidente Calles. En este proceso el Estado consiguió erradicar a la Iglesia. Y en 1938 logró la incorporación de las masas, pero este avance implicó centralizar la política para garantizar el control central y pactar con los dominios locales, los cuales fueron consolidados.

El viejo sistema ocupaba todo el espacio de la política. Su función era circunscribir y encapsular la competencia de las fuerzas, la contienda de elites y su circulación, pero de ninguna manera evitarlas. El vacío político que padece nuestro país se produjo al desintegrarse este sistema. La principal consecuencia de esta situación es positiva: el espacio de la política es ahora más amplio.

Estado, régimen y sistema político se han vuelto términos intercambiables. Esto pudiera ser irrelevante, pero para la concreta delimitación de los problemas, el diseño de las reformas y la formación de consensos, es importante. También ahora resultan términos intercambiables reforma del Estado, reforma del régimen, reforma del sistema y transición democrática. Reforma del régimen es la única que se está llevando a cabo, sobre todo en sus aspectos electorales.

El régimen -leyes e instituciones- ha mantenido la estabilidad; se está reformando y el proceso de transición política (institucional), está avanzado. El sistema político no es más que

144 Ziccardi, Alicia y De Gortari, Ira “Instituciones y clientelas de la Política Social: Un esbozo Histórico, 1867-1994” en Casas y otros, *Las Políticas Sociales de México en los Noventa*, UNAM-FLOACSO-P y V, México, 1998, pp. 203.

145 No en vano, muchos autores han afirmado que la clase social que toma el poder posterior a la revolución fue la que se fraguó en el porfiriato, es decir una nueva clase media y capitalistas que reclamaban un nuevo concurso en las esferas del poder.

146 Villa, Manuel *Los años furiosos* Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, pp. 102.

un conjunto de prácticas, hábitos, rituales y reglas no inscritas que organizan la competencia entre los actores y específicamente entre la clase política. Es el espacio de operación de la clase política y en él se procesa el tránsito entre el régimen –las grandes instituciones constitucionales del Estado- y las fuerzas políticas.

Los partidos constituyen una parte del régimen, y se relacionan con la sociedad civil mediante las fuerzas políticas. Puede ocurrir que las fuerzas políticas estén en partidos. Así sucedió durante el estatismo de fines de los años cuarenta a principios de los setenta. En la década de los noventa, las fuerzas políticas se diversificaron y muchas actúan por cuenta propia prescindiendo de los partidos.

Ese es un cambio de la situación contemporánea. Aquí se hace evidente la distinción entre fuerzas políticas y grupos que se interesan en la política, siendo parte de la sociedad civil, viendo a esta como sujeto colectivo, unitario pero conceptual, que existe como agregado de ciudadanos; cuerpo diferenciado de intereses, donde no todos los miembros se interesan en la política, sólo determinados grupos, los cuales forman las fuerzas políticas. Las fuerzas políticas tienden a concentrarse en los partidos, pero no necesariamente todas están ahí ubicadas. Los partidos, a su vez, procuran enrolar tantas fuerzas como sea posible. Esas fuerzas son las que atraen ciudadanos a votar y por ello son apetecibles para los partidos.

En el régimen y sus instituciones se ha alcanzado madurez y la ciudadanía perspicacia política. Sólo así se explica que el conflicto no rebase los límites de la clase política y la estabilidad no se haya perdido, en cuanto se establecen las nuevas bases de la gobernabilidad. El problema radica en que el gobierno no logra rehacer ni instituir los encadenamientos necesarios con los agentes económicos y sociales, sin los cuales no puede tomar decisiones que sean consultadas, negociadas y aprobadas con suficiente consenso. El régimen político mexicano está bien sustentado en sus instituciones, pero padece en sus extremos una intensa erosión: en el sistema, reglas y mecanismos de operación se pulverizaron, y en el Estado, se disgregaron sus bases sociales, pues perdieron cohesión y consistencia, debido a los impactos del cambio social y la crisis de intervencionismo estatal. Las consecuencias de estas dos causas estructurales pudieron haberse atendido a tiempo, de haberse llevado una auténtica reforma del Estado, pero lo que se verificó fue la contra reforma neoliberal 1982-1994, que minó al Estado no sólo en sus organizaciones sino, sobre todo, en sus bases sociales.¹⁴⁷

El modelo ejecutado por Porfirio Díaz se agotó por la explotación extensiva e intensiva de la población. Por ello, con la Revolución se rompe el antiguo esquema y se procura retomar las demandas de todos los grupos sociales. No obstante, las intenciones se vieron frenadas debido a la ausencia de un gobierno constituido que tuviera la capacidad de impulsar las políticas públicas; los cambios favorables se verían como producto de este proceso plasmados en la Constitución de 1917, en donde lo social destacó en distintas áreas.

El inicio de la revolución mexicana evidenció que los desequilibrios sociales del capitalismo industrial y el sistema agrario de haciendas eran tan grandes y las acciones del

147 Villa, Manuel, *Ibid.*, pp. 56.

Estado para contrarrestarlos tan pocas o nulas que las clases desposeídas preferían morir en la lucha que vivir en la miseria.

Durante los años del levantamiento armado el Estado experimentó no la inestabilidad social sino la alternancia de gobiernos con proyectos y posibilidades muy distintas, por lo que en materia de atención a la vivienda social solo destaca el hecho de que, en 1916, Venustiano Carranza redujo los pagos de rentas a la mitad o a las tres cuartas partes para tratar de apoyar a los inquilinos pobres. Pero además de ser una medida de corto plazo, no solucionaba el fondo del problema, pues el Estado seguía ubicado al margen, con una solución parcial en la relación arrendador- arrendatario.

La máxima contribución del movimiento armado en política social llegaría años más tarde en los hechos, pero establece jurídicamente sus orígenes en la constitución de 1917, con la incorporación de los derechos sociales como pilar de la reivindicación del Estado mexicano con el pueblo y como respuesta a las causas y demandas del levantamiento armado.

Al igual que en los casos europeos, las políticas sociales en México surgieron como necesidad una vez que el sistema capitalista industrial y el reparto desigual de la riqueza provocaron el surgimiento de grandes grupos de la sociedad a los que se les hacían inaccesibles los más elementales insumos para su subsistencia. Esa condición tuvo lugar con la consolidación del Estado mexicano y el posicionamiento del capitalismo industrial, basado en capital mayoritariamente extranjero.

El modelo de sistema plasmado por el constituyente continuó apegado al capitalismo; sin embargo incorporó un papel activo del Estado como actor económico que prevaleció hasta principios de los años ochenta.¹⁴⁸ En materia de vivienda, originalmente el objetivo del constituyente se ubicó en el artículo 123, mediante el establecimiento de la obligatoriedad de los patrones a proporcionar vivienda en renta, cómoda e higiénica. Sin embargo, en este primer pronunciamiento de la carta magna se siguió ubicando el asunto en la relación obrero patronal, además de que en los hechos poca fue la respuesta de los patrones.

1.3.2 Institucionalización de la política social

No obstante que la política social se generó en Europa en el siglo XVIII como “un conjunto de prácticas que van a actuar sobre las formas de alojarse”¹⁴⁹ en México se desarrolló hasta después que empezó a consolidarse el Estado. Se necesitan varias décadas para construir un Estado-nación relativamente estable; sin embargo, esto se logró gracias a una alta concentración del poder, instaurándose un régimen centralista de facto, presentado como federalismo ante la sociedad.

En los inicios de la conformación del Estado mexicano, uno de los primeros pasos fue la dotación de beneficios por jubilación y la vivienda para la pequeña comunidad de funcionarios

148 Córdova, Arnaldo *La formación del poder político en México*, Ed. Era, México, pp. 223-224.

149 Cfr. En Incháustegui, T. “Política social y cambio a fines de siglo” en Casas y otros, 1998, *Op. cit.*

públicos. Plutarco Elías Calles había creado la Dirección de Pensiones Civiles del Estado y Retiro (DPCER) en 1925.

Desde los años de la revolución, hasta 1930, los grupos políticos se enfrascaron en una continua revuelta que no permitió atender las demandas de la población y sólo las recogió como su ideario de lucha. Una vez que terminaron los enfrentamientos armados mayores y que se llevaron a cabo las elecciones presidenciales que llevaron al poder a Álvaro Obregón, el país inició una época de restauración del ejercicio y control estatal. Los primeros indicios de que el gobierno en México desarrolla acciones tendientes a atender las demandas de los trabajadores en materia de vivienda -explican Gortari y Ziccardi- los encontramos en 1921, cuando el general Álvaro Obregón solicitó al Congreso de la Unión la autorización para invertir 10 millones de pesos en la construcción de casas para obreros y clase media [...] En 1925 se creó la Dirección General de Pensiones Civiles, que después se convertiría en el ISSSTE. Aunque cabe destacar que en materia de vivienda tardó todavía más de una década para iniciar sus beneficios.

En 1933 se creó la Dirección de Ingeniería Sanitaria y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras y Servicios Públicos, en el marco de una acción urbana institucional en la que las preocupaciones gubernamentales ubicaban el problema habitacional en la esfera de la salubridad¹⁵⁰. Así, en la década de los veinte no fue una prioridad el establecimiento de una política social de vivienda urgente, además de que el gobierno centró sus acciones de reconstrucción en la infraestructura productiva nacional, mediante la utilización de los pocos recursos de que se allegaba con la lenta reactivación de la economía.

En la nueva organización social y política del país fue trascendente la participación de los presidentes Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas, pues con el primero se fortalece el Poder Ejecutivo, que logra centralizar el poder, y coloca a los distintos sectores dominantes a su mando; creó así una jerarquía vertical que permitió dirigir las decisiones políticas y mediante numerosas alianzas desmovilizar a la mayoría de las organizaciones políticas integrándolas en un mismo partido.

La acción estatal benefactora se caracterizó con Lázaro Cárdenas por plantear asistencia y apoyo a los sectores que componen la sociedad; dicha asistencia se llevaría a cabo por medio de prestaciones legales otorgadas a los ciudadanos lo cual no funcionó como tal, debido a intereses particulares de la política nacional. El propósito de integrar al grueso de la población, se vio fragmentado por la persistencia de un grupo en el poder, que sólo se enfocó a auspiciar a los sectores organizados: campesino (CNC), obrero (CTM) y, la clase media. Esta última, aunque no estaba organizada, sí tenía una gran influencia en las decisiones, como parte de un proyecto nacional interesado en el desarrollo industrial, lo cual le daba a su vez un sustento social para llevar a cabo políticas de crecimiento económico.

150 De Gortari Hira. y Ziccardi, Alicia *Op. cit.*, pp. 210.

Fue hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas que la política social se activó mediante la conformación de instituciones y dependencias encargadas de desarrollar una política social. Esto encuentra su explicación en el soporte jurídico que le proporciona la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Motivado por las políticas económicas ejecutadas a nivel mundial – con la diferencia acotada- puso énfasis en promover un Estado benefactor. Entonces, si bien es cierto que el periodo de 1910 a 1930 no registra una estrategia formalizada para atacar el atraso económico y político del país, es posible afirmar que este lapso fue el que sirvió para la posterior irrupción del Estado benefactor en la vida nacional.

Capacidad económica y política dotó al Estado de la posibilidad de desarrollar más adelante las instituciones de política social, relativas a la salud y la educación, principalmente. En cuestión de vivienda social la situación era muy particular, pues no representó una urgencia o problema para el gobierno.

Por otra parte, la demanda inicial de los diferentes grupos sociales de México no exigió al principio la aplicación de políticas sociales como tal, porque al ser México una sociedad eminentemente rural a principios del siglo XX, sus demandas estuvieron más relacionadas con peticiones sobre el campo.

En cuanto a la segunda parte del periodo en estudio, se puede afirmar que es la del inicio e institucionalización de la atención del Estado en política social de vivienda. Ubicada históricamente en la época de la sustitución de importaciones orientada a la producción de bienes de consumo inmediato, la década de los treinta conjugó diversos factores que posibilitaron el establecimiento de las bases de lo que después de la segunda guerra mundial se conoció como Estado de bienestar.

La fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 había trasladado la lucha de los líderes militares, civiles y políticos, de carácter local, del campo de batalla al Congreso de la Unión y las sedes partidistas. Después, los cambios promovidos por el presidente Lázaro Cárdenas disolvieron los protagonismos locales y caudillistas al crear nuevos liderazgos de carácter nacional. Lo más significativos de esos cambios fue la incorporación del movimiento obrero al partido, la separación de éste del movimiento campesino y la creación del sector popular, fiel al gobierno. En lo social, la incorporación de sindicatos, uniones de campesinos y movimientos populares al partido oficial, llevó a la cúpula de la toma de decisiones demandas sociales, principalmente por medio de los nuevos líderes en el Congreso de la Unión.

En las primeras décadas del siglo XX era necesaria la consolidación de un modelo de Estado nacional. En el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se realizaron los primeros planes y programas de desarrollo. Después de 1930 el Estado mexicano inició la mejor etapa en políticas sociales en la historia del país. En 1933 tuvo lugar la primera acción en materia de vivienda por parte del Estado.

El Departamento del Distrito Federal (DDF) retomó el proyecto ganador de un concurso de “casa obrera mínima”, organizado por la sociedad de arquitectos mexicanos, y construyó en la colonia Balbuena la primera obra de interés social en el país, con pagos extendidos a 20 años, a empleados federales de salarios bajos como beneficiarios. En 1935 y 1936 se volvió a tomar un diseño del ganador del concurso y el DDF construyó un segundo conjunto en San Jacinto.

Pero la erogación gubernamental para pagar la indemnización de la expropiación petrolera y la disminución de recursos por el fortalecimiento de la planta productiva orientada a la explotación de algunos bienes de consumo inmediato, hacia los Estados Unidos, significaron alrededor de 10 años de inactividad en construcción de vivienda por parte del Estado.

Para finales de los años 30 es posible hablar de un gobierno consolidado y en funciones, que puede desplegar en forma amplia la noción de Estado benefactor.¹⁵¹ En ese sentido, a lo que se alude es a la influencia o relación del Estado en la formación social, de la cual deriva otro proceso, el de la ciudadanía como parte de gestión y de las políticas sociales, sus instituciones, programas y proyectos.

Pero es necesario aclarar que este Estado benefactor en México guarda una diferencia sustancial a los desarrollados en los países europeos¹⁵² -por tomar un marco de referencia- en cuanto a su relación con la sociedad; pues en el caso mexicano la sociedad pasa de una transición de sociedades tradicionales a modernas, por lo que se dio una desarticulación social, mientras que en el caso de Europa se lograron integrar mecanismos de representación para un juego democrático parlamentario.¹⁵³

Esto se debe a que el Estado benefactor y las políticas sociales que se generaron en ese continente son resultado de “dos revoluciones intelectuales de la modernidad: la secularización de la idea de justicia y la compatibilidad de la noción de libertar con la idea de progreso y bienestar”.¹⁵⁴

Lo anterior significa que la población –en el caso europeo- exigió la aplicación de políticas sociales en su favor, mientras que en México, la participación se tradujo en movilización y control por medio de arreglos corporativos con los grupos organizados. En resumen, las políticas sociales en el México postrevolucionario no fueron instrumentadas de manera estructurada, mucho menos de largo alcance; por ello, lo que pareció un buen proyecto quedó trunco porque si bien logró desarrollar acciones federales de beneficio a los grupos sociales más

151 Un fundamento teórico de este concepto inicia con el libro de Keynes (1932) *Teoría general del empleo*, del interés y de la moneda, donde se discute que el problema del empleo y de la demanda efectiva no es solucionado por el mercado sino por la acción del gobierno, y aunque no es una discusión sobre la política social, si trata sobre el pleno empleo por lo que se ha dado por tomarlo como explicación del Estado de Bienestar. Esta suposición inicial, dio pie a estudios posteriores para medir la optimización, que significa a su vez maximizar el bienestar económico. Los principales estudiosos sobre esta discusión son Pareto Wilfredo y Marshall Alfred entre muchos otros; aunque el carácter teórico siempre ha sido cuestionado, pues el enfoque se considera demasiado economicista.

152 Esta comparación es válida dado que estas sociedades venían de haber participado en guerras que acabaron con sus economías.

153 Del Carmen Pardo María Op. cit., pp. 466.

154 Incháustegui, T. Op. cit., pp. 67.

desprotegidos, al mismo tiempo eso se subordinó al tema dominante del nacionalismo mexicano.

1.3.3 Política social, industrialización y desarrollo urbano

Tras un contexto desarrollado durante cerca de 50 años (desde finales del siglo XIX hasta la cuarta década del XX), México forma parte del grupo de países donde se desenvuelve, a partir de los años cuarenta, un sistema de seguridad social a la vez que se mantienen los privilegios para los grupos y se crea un sistema unificado: la evolución de los grupos sociales se da por la creación selectiva de privilegios a categorías profesionales específicas y organizacionalmente fuertes (militares, profesores federales y trabajadores estratégicos).¹⁵⁵

Las políticas sociales aplicadas de 1940 a 1970 tienen dos características que deben ser resaltadas: la primera es que no responden a un plan estructurado, sino a las coyunturas de la época; esto porque a cada beneficio que se generaba, por la atención que se prestaba a un segmento de la población, traía una ampliación en el margen de gobernabilidad. La segunda se refiere a los presupuestos originados que se identifican como gasto social, los cuales no son esencialmente eso, sino gasto productivo, es decir, se dotaba de infraestructura o se fomentaba la producción del campo, porque servía al patrón de acumulación de capital, en tanto que abarata costos, por ello el beneficio social tenía un carácter secundario.

El Estado en aquellos países con experiencia anterior en su conformación sólo ejercía tareas primordiales, como la defensa, el servicio exterior, la justicia y la hacienda; en pocos casos se habían desenvuelto los programas de fomento económico y social que servirían de pauta al bienestar social.

En muchos aspectos la complejización estatal no sólo ha sido un patrón de desarrollo para otras organizaciones, sino un modelo fraguado dentro de su molde.¹⁵⁶ Institucionalmente, la ley del seguro social impulsada en el sexenio de Cárdenas y puesta en vigor hasta 1943, es un claro referente de la atención de la sociedad, la cual resultó limitada por no estar dirigida a toda la población, sino sólo a los obreros (sector organizado) y ello indica que la política social no fue desarrollada como tal sino que, las políticas aplicadas correspondían en primera instancia a demandas de un grupo de la población.

En este periodo lo que se puede observar es una creciente participación del gobierno en la economía, la cual tiene su fundamento en la idea de que, con el crecimiento económico la población recibiría directamente los beneficios del mismo, y eso se reflejaría en un aumento del nivel de vida de aquella. Entre 1958 y 1970 la política de desarrollo estabilizador concentró la industria por regiones y en 1971 se emprendieron acciones hacia la desconcentración industrial.

155 De Gortari Hira y Ziccardi Alicia *Op. cit.*, pp. 212.

156 Guerrero, Omar "Políticas públicas para la reforma del Estado moderno" en *Colección Política y administración*, México, 1992, Tomo II, pp.47.

La función económica estatal más fuerte no se encontraba en el aparato productivo, sino en las esferas de lo institucional, en los organismos que servían a la población en los rubros de educación, salud, vivienda, servicios y en menor medida la producción de bienes de consumo. En efecto, el arranque del crecimiento federal se fija en 1925 con la creación del Banco de México; para 1930 existían 12 de estas entidades y para 1970 año en el que Gustavo Díaz Ordaz le cede el mando a Luis Echeverría Álvarez la cifra llegó a 491,¹⁵⁷ por lo que se observa claramente un crecimiento exponencial de la participación estatal dentro de la economía.

El Estado benefactor en México, con las garantías que le concede la Constitución para intervenir en los asuntos económicos, impulsó la función estatal con una visión empresarial, lo cual le llevó no sólo a estar dentro del aparato administrativo, sino también a ocuparse de las industrias más estratégicas del país. Además, se presentó una rápida y constante movilidad social entre la población. Hansen describe la situación de la siguiente manera: “las mayores perspectivas de movilidad [social ascendente] dentro de la economía mexicana redujeron las tradicionales demandas que se hacían al sistema político mexicano, para que proporcionara medios que facilitaran el progreso de los segmentos intermedios de la sociedad.

La reducción de estas demandas aumentó la estabilidad política, lo que a su vez provocó la aceleración de las tasas de ahorro e inversión; por tanto, a partir de 1940 se reavivó el ritmo de crecimiento económico, lo mismo que la capacidad de satisfacer los deseos de movilidad de la población mexicana”.¹⁵⁸

Sólo el desarrollo histórico de la propia sociedad es lo que ha permitido distinguir las responsabilidades estatales para con la misma; por ello en los primeros años del Estado mexicano la población no exigió lo que podríamos distinguir propiamente como una política social.¹⁵⁹ Para 1940 las metas sociales de la revolución se cumplieron en forma dramática. La mano de obra organizada y las masas rurales estaban representadas directamente en el partido oficial y numéricamente eran lo más importantes de los sectores partidistas, la gran mayoría de la población mexicana por fin estaba empezando a participar en la distribución de la riqueza mexicana.

Después de 1940 se invirtió esa tendencia.¹⁶⁰ Si bien la economía creció a una tasa del 6 por ciento de 1940 hasta mediados de la década de los años 60, en cuanto a los grupos sociales esta riqueza nunca fue repartida. Los estudios sobre la distribución del ingreso, como el de Ifigenia Martínez,¹⁶¹ señalan, por ejemplo, que el décil más pobre de la sociedad recibía el 2.7 por ciento de los ingresos nacionales en 1950, para 1963 este se ubica en tan solo el 2.0 por ciento,

157 Pineda Pablos, Nicolás “Reforma del Estado y burocracia”. en: Colección política y administración. Tomo II, 1992, pp.76.

158 Hansen, Roger *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI, México, 1991, pp. 56.

159 Al respecto cabe recordar la historia europea, la cual conformo su política social mediante las experiencias de países como Inglaterra y Alemania, las cuales a fines del siglo XIX, y que tuvieron un desarrollo más fuerte entre las dos guerras mundiales a causa de tener economías destrozadas y con poblaciones exigentes de apoyos, lo cual da un primer impulso y un segundo motivo que la da, es la necesidad de implantar este tipo de políticas como una forma de impulsar la unidad nacional y a la vez para contrarrestar la influencia del socialismo de la URSS. Por ello se marca 1945 como el año propiamente dicho, de la instauración del Estado de Bienestar.

160 Hansen, Roger *Op. cit.*, pp. 127.

161 Hansen Roger, *Op. cit.*, pp. 101-105.

mientras que el décil más alto de la población recibía en 1950 el 39.8 y para 1963 este era del 37.0 por ciento.

Lo importante es como una misma cantidad de población se apropia de más de un tercio de la riqueza nacional mientras que la otra sólo subsiste con el ingreso reducido que obtiene. Por lo tanto, aun cuando existe un crecimiento económico, también es cierto que en ese proceso lo que se generó fue una concentración del ingreso, lo que pasó a perjudicar a los grupos desprotegidos.

Más aún, se ha afirmado que el énfasis en el modelo, cuyo eje fuera la industrialización, disminuyó los gastos en perjuicio de lo social y en beneficio de los gastos a favor de la economía. En 1949 los gastos sociales disminuyeron a 11.9 por ciento, ubicándose por debajo de lo planeado en 6 por ciento, marcando un mínimo desde 1928.

En el periodo de Miguel Alemán (1946-1952) se crean las dos primeras comisiones de desarrollo integral. Este presidente dirigió su política económica hacia un claro programa de corte proempresarial, lo que habla del proyecto estatal como interés de un grupo en el poder para dirigir el país. Esto es porque después de la salida de Cárdenas de la presidencia, Manuel Ávila Camacho afianzó el Estado corporativo con una clara tendencia hacia el conservadurismo, el cual terminó por consolidarse en el periodo alemanista.

En este análisis del Estado de bienestar cabe destacar la observación que hace al respecto Claus Offe,¹⁶² al señalar que debe rechazarse la idea convencional de un Estado de bienestar como proveedor de servicios sociales, puesto que desde el fin de la segunda guerra mundial el subsistema político ha realizado un papel coordinador que resulta central para el conjunto del sistema.

Los Estados de bienestar se han definido en términos amplios por la meta del manejo de la crisis, esto es por la regulación de los procesos de socialización y acumulación de capital. Las administraciones han tratado también de corregir y regular los procesos de socialización, por ejemplo con transferencias legales de recursos a diversos grupos, cuyas expectativas vitales se vieron sistemáticamente perjudicadas por procesos de intercambio mercantil.¹⁶³

Esta aclaración explica el hecho de que en una economía como la mexicana, aún cuando se impulsó un crecimiento económico, nunca se buscó corregir los problemas de la distribución de la riqueza entre la población, porque el Estado que se configuró en nuestro país fue generado con la intención de servir al sistema económico dominante.

Desde 1940 hasta mediados de la década de los años 60, la acción estatal de bienestar se identifica con un creciente y sostenido gasto público para dinamizar y lograr el crecimiento de la economía, tanto en los rubros productivos como los que se pueden identificar como gasto social propiamente dicho, con la situación favorable de que esto no le generó problemas de

162 Offe, Claus *Contradicciones en el estado de bienestar*, Alianza editorial, Madrid, 1994, pp. 18.

163 Offe, Claus *Op. cit.*

endeudamiento a las arcas nacionales, dado el ahorro existente en la economía para la inversión misma, la cual fue realizada por el sector privado.

Los datos estadísticos ratifican lo dicho. Como puede observarse en términos porcentuales en el cuadro 1, la tendencia del gasto público federal respecto al PIB tiene una tendencia creciente, excepto en la década de los 50 la cual presenta un descenso, pero a partir de 1960 el crecimiento es constante hasta llegar a 1981 en que se da el mayor gasto al ubicarse en el 11.07 por ciento respecto al PIB.

CUADRO 2. PORCENTAJES DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL EN RELACION CON EL PIB EN MEXICO, 1940 -1995.

AÑO	%	AÑO	%
1940	3.52	1968	6.48
1941	3.65	1969	6.62
1942	4.34	1970	6.57
1943	4.36	1971	4.95
1944	3.49	1972	6.50
1945	4.12	1973	8.04
1946	3.58	1974	7.97
1947	4.22	1975	9.69
1948	4.65	1976	8.84
1949	5.37	1977	8.37
1950	6.34	1978	10.24
1951	5.22	1979	11.34
1952	5.38	1980	11.07
1953	5.07	1981	11.73
1954	5.66	1982	9.76
1955	4.89	1983	7.28
1956	4.44	1984	7.32
1957	4.76	1985	6.04
1958	4.71	1986	5.92
1959	4.64	1987	5.31
1960	5.24	1988	4.62
1961	5.99	1989	4.06
1962	5.79	1990	5.02
1963	6.65	1991	4.18
1964	7.10	1992	3.90
1965	4.88	1993	4.10
1966	5.21	1994	4.41
1967	6.48	1995	3.28

Fuente: Cálculos propios en base a los datos de: Las cifras históricas de México, INEGI, Sistema nacional de Cuentas, 1993-2000 y el PIB trimestral.

La seguridad en los capitales, un mercado protegido que resultó cautivo (y creciente, en la medida que lo permitió la movilidad social) el apoyo con gastos en infraestructura y créditos blandos hicieron más atractiva la inversión en la estructura productiva del país. En este nuevo modelo económico, de sustitución de importaciones, la idea era que se deben producir internamente los productos que llegaban del exterior se dieron las facilidades necesarias para

consolidar a una burguesía nacional (la cual era débil y desarticulada a finales del siglo XIX y principios del XX) donde se fortaleció con el intenso desarrollo alentado en ese periodo, tras las aspiraciones políticas del grupo en el poder.¹⁶⁴

La meta que tenía el Estado era industrializar el país, y esta creación de una industria nacional debía estar basada en la empresa privada, pero incentivada y dirigida en muchas formas por las políticas estatales. Sanford Mosk¹⁶⁵ dice que una muestra de ello son las concesiones sobre impuestos a nuevas industrias para el desarrollo de la manufactura en México.

Con dichas concesiones se puede observar claramente que la misión del Estado era industrializar al país, sin importar el costo al que fuera (el Estado realizaba todas las inversiones necesarias en infraestructura). Por ello muchos autores aseguran que el desarrollo de esta época tiene un fundamento tripartito, es decir la conjunción de los esfuerzos del Estado, la iniciativa privada y la sociedad. Pero este modelo económico, exitoso en la primera parte del funcionamiento del Estado benefactor, llegó a su primera crisis después del auge económico del milagro mexicano, lo cual está íntimamente relacionado con la baja productividad en el campo. Pues como se ha señalado, con la reforma agraria se logró un incremento en la productividad, pero a esto debemos sumarle una política de asistencia técnica al campo.

Esto dio como resultado un sector agro exportador fuerte, capaz de financiar al proceso mismo de la industrialización por tres vías. La primera fue la generación de divisas, como un excedente de las exportaciones, lo cual a su vez sirvió para financiar al aparato industrial. La segunda, fue la producción de los alimentos necesarios para sostener a una población que iniciaba la industrialización sin necesidad de recurrir a la importación de los mismos, lo que además trajo beneficio en términos de ahorro de divisas. Y la tercera, fue que en la medida en que ese proceso se dinamizó, dada la explotación intensiva del campo, liberó mano de obra que al encontrarse sin ocupación emigró a las ciudades para emplearse en la industria.

Pero a finales de la década de los sesenta, se observó un desgaste del modelo en este proceso. Una de las primeras explicaciones de ello se debe al hecho de que la industria nunca regresó los recursos que le aportó la agricultura para su desarrollo, lo que degeneró en un total atraso de este sector. Además, en este periodo la población se duplicó, al pasar de 20 a 40 millones de habitantes en el país, lo que significó la creciente necesidad de recursos por parte del Estado para seguir financiando el desarrollo del país.

Cuando un Estado financia y/o proporciona por medio de sus instituciones la satisfacción de necesidades y la distribución de bienes, independientemente de las fluctuaciones del mercado, entonces se trata de un Estado benefactor. Una característica importante es que las prestaciones sociales están resguardadas dentro de un marco legal que garantiza tales atribuciones: salud, vivienda. La estructura estatal de este tipo requiere de una corporativización de los sectores a los cuales auxilia.

164 F. Leal, *Juan Estado, burocracia y sindicatos*, Ed. El caballito, México, 1975, pp. 23-27.

165 Cfr. en González, M. A. *La política económica neoliberal en México (1881-2000)*, Ediciones Quinto Sol, México, 2000.

El Estado benefactor se ha fundado en dos objetivos específicos: 1) menguar las diferencias sociales surgidas de la crisis producida por la Segunda Guerra Mundial, y en el caso de México por los abismos sociales y económicos producidos por la Revolución, promoviéndose el apoyo a los grupos sociales más afectados mediante de la fundación de instituciones de asistencia, y 2) la integración de los sindicatos y organizaciones sociales en la planeación de los programas públicos. Estrategia que ayudó a apaciguar las diferencias entre sectores sociales: empresarios y trabajadores.

El Estado benefactor en México fue el resultado de una política post-revolucionaria que procuró atender a las grandes masas de campesinos y obreros organizados en grupos armados que producían revueltas constantes en busca del cumplimiento de sus demandas políticas y sociales. Funcionó como una estrategia para eliminar las contradicciones sociales heredadas por la Revolución y como una forma de proporcionar estabilidad estatal. El Estado benefactor se interpreta como un grupo multi-funcional heterogéneo de instituciones políticas y administrativas cuyo objetivo es manejar la estructura de socialización y la economía capitalista. Offe dice que los Estados benefactores han dejado de ser la solución viable a los problemas sociopolíticos generados por las sociedades capitalistas, porque los sistemas de vida social y económica ya no se armonizan con las exigencias del sistema político administrativo.

El Estado benefactor se ve limitado debido a que en su mayoría la producción e inversión es parte de la iniciativa privada, un elemento importante para la lealtad de las masas, que requieren una seguridad económica que no puede proporcionar, en tanto que requiere de la estabilidad económica para mantenerse al mando de la política. Por lo tanto, necesita resguardar los intereses del mercado con el objetivo de mantenerse así mismo. Una de las críticas más importantes hechas por los liberales al Estado benefactor es que este no promueve la inversión de los capitales privados a los sectores de bienes y servicios dirigidos a los sectores populares, además de que no incentiva la participación de los individuos para desarrollar planes de crecimiento.

Si bien en el caso mexicano, en el Congreso Constituyente de 1917 quedó establecido el Estado de bienestar como una política central, organizadora de los programas de desarrollo social capaz de integrar la problemática nacional y darle solución desde el aparato gubernamental, para llevar a cabo este proyecto con éxito fue necesario fortalecer al poder ejecutivo, con el objeto de que el régimen presidencialista pudiera modificar o revertir alguna política necesaria para la permanencia de la estabilidad social.

No es extraño, entonces, observar (en el cuadro 2) que el porcentaje del gasto social con respecto al gasto público federal ha sido una constante, inferior en 10 por ciento únicamente en 5 años (1953, 1954, 1982, 1983 y 1984) y superior al 10 por ciento en todos los años siguientes, con un promedio del 17 por ciento entre 1940 y 1980.

CUADRO 3 PORCENTAJES DEL GASTO SOCIAL FEDERAL EN RELACION CON EL GASTO PUBLICO FEDERAL EN MEXICO

1940 - 1995

AÑO	%	AÑO	%
1940	10	1968	26.59
1941	16.02	1969	27.96
1942	11.64	1970	28.06
1943	8.98	1971	21.67
1944	10.81	1972	23.07
1945	10.73	1973	25.75
1946	10.61	1974	20.75
1947	13.82	1975	16.47
1948	15.66	1976	14.51
1949	12.07	1977	13.83
1950	9.58	1978	16.03
1951	12.17	1979	17.16
1952	18.29	1980	16.79
1953	8.36	1981	15.48
1954	9.35	1982	8.89
1955	13.54	1983	7.79
1956	18.73	1984	8.89
1957	18.80	1985	25.58
1958	14.15	1986	29.57
1959	13.21	1987	27.58
1960	22.50	1988	27.08
1961	16.93	1989	28.24
1962	20.99	1990	31.83
1963	28.81	1991	34.67
1964	31.85	1992	40.74
1965	18.49	1993	43.23
1966	22.13	1994	45.54
1967	22.65	1995	36.80

FUENTE: Cálculos propios con datos de: Las cifras históricas de México, INEGI.

Más aún, si se observa el cuadro 3 resaltan varias etapas: de 1947 a 1964 el promedio es del 20 al 30 por ciento; de 1965 al 70 es del 25 a 20 por ciento; mientras que de 1971 a 1979 baja al 17 por ciento; y a partir de ahí en adelante el promedio es del 30 por ciento del gasto social respecto al gasto público federal.

CUADRO 4 PORCENTAJES DE INVERSIÓN FEDERAL SEGÚN ETAPAS Y POR RUBROS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO, 1947-1995

LOS VALORES ESTAN EN PRECIOS CORRIENTES											
CONCEPTO	PIB	GPF	%	GPS	%	SALUD	%	EDUCACIÓN	%	VIVIENDA	%
1947-1964	1949168	109009	5.592591	22205	20.36988	N.D a	N.D.	93	0.418825	12	0.054042
1965-1970	2091566	128439	6.140806	32366	25.19951	N.D	N.D.	94	0.290428	43	0.132855
1971-1979	11178800	1045961	9.356648	178413	17.05733	N.D	N.D.	473	0.265115	404	0.226441
1983-1990	2.02E+09	97435928	4.825113	27709399	28.43858	611359	2.206324	62108	0.224141	N.D	N.D.
1991-1995	2.07E+09	83458780	4.025472	31606986	37.87137	80728	0.255412	28656	0.090664	N.D	N.D.
(a) No disponible											
Fuente: Cálculos propios en base a los datos de: Las cifras históricas de México, INEGI, Sistema de cuentas nacionales 1993-2000, INEGI, y PIB trimestral.											

La corporativización del sector obrero y campesino al Estado fue el resultado de una política empeñada en fortalecer las instituciones del gobierno federal, mediante las cuales se transitó de un periodo de revuelta social a otro de legalidad. Para tal conveniencia era necesario incitar a la participación de la población, y la mejor forma era ofrecer soluciones a las demandas vía los aparatos institucionales: por esa razón fue necesario construir un Estado benefactor en el que el pueblo viera reflejados sus propios intereses.

En resumen, en la nueva organización social y política fue importante el fortalecimiento del poder ejecutivo, que logró centralizar el poder al colocar a los distintos sectores dominantes a su mando; creando así una jerarquía vertical que le permitió dirigir las decisiones políticas. Mediante numerosas alianzas logró desmovilizar a la mayoría de las organizaciones políticas integrándolas en un mismo partido. Así mismo fue importante cooptar el movimiento obrero a partir de la creación de una central sindical corporativizada al Estado, deslindó la intervención militar en las decisiones políticas, eliminó el caudillismo y fungió como mediador entre obreros y patrones, alcanzando una gran estabilidad institucional, a partir de integrar a todos los sectores sociales en los proyectos gubernamentales.

Con algunas modificaciones, las políticas sociales consecuentes se basaron en este modelo proteccionista, hasta la Reforma de Estado impulsada por Miguel de la Madrid Hurtado. El sector de la vivienda comenzó a ser atendido como tal mediante la dirección de Pensiones Civiles y el IMSS, ambas pertenecían al sector de seguridad social, con una población derechohabiente determinada. Dichas instituciones construyeron grandes unidades habitacionales, sobre todo en la capital del país y fueron asignadas bajo el régimen de arrendamiento.

El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, por su parte, adjudicó su producción bajo el régimen de propiedad y la dirigió hacia la población de ingresos medios,

aunque de poca cuantía en materia habitacional en relación con la población que pretendía atender.¹⁶⁶

En materia de política social, la ley Federal del Trabajo entró en vigencia en 1931, mientras que la ley de seguridad social y de utilidades se presentó en 1942 y 1963 respectivamente. Así, aun cuando no se contó con información desglosada del gasto social por rubros, y pese a que el gasto social se incrementó por etapas (según el cuadro 3) también se observa que el destinado a la educación fue más importante en la etapa de 1947 a 1964 que en las etapas subsecuentes, lo cual se puede entender, precisamente, por el hecho de que eran programas de política pública emergentes.

En el caso de la vivienda, uno de los primeros referentes es la creación del Banco de Fomento a la Habitación, en 1942, a partir del cual se han creado y transformado varias instituciones a lo largo del periodo, por ejemplo: Instituto Nacional de Vivienda (1954). También en 1954 se constituyó, dentro del BANOBRAS, el Fondo de Habitaciones Populares, el cual dirigió su acción preferente hacia los sectores de menores recursos. En los años cincuenta y parte de los sesenta, la banca hipotecaria tuvo una participación considerable en la producción de vivienda media y de interés social.

La acción institucional más significativa en atención al problema de la vivienda consistió en la creación del Programa Financiero de Vivienda (PFV) en 1963. Su principal objetivo fue impulsar los programas federales de vivienda de interés social, con los recursos ociosos de la banca privada.¹⁶⁷ Para su funcionamiento se impuso legalmente a la banca la obligación de destinar al financiamiento de las actividades prioritarias del Estado el 30 por ciento del monto de sus pasivos generados en cuentas de ahorro. Esas reformas impactaron en los montos invertidos. El cuadro 3 permite visualizar que los recursos invertidos en vivienda crecieron al pasar del 0.13 por ciento entre 1965 y 1970 al 0.23 por ciento de 1971 a 1979.

El PFV, llegó a financiar la construcción de conjuntos habitacionales, con créditos que importan hasta por 80 por ciento del precio de la vivienda, previo pago del enganche por parte del destinatario, el 20 por ciento restante con una tasa de interés de 8 o 9 por ciento y plazo de amortización hasta de 15 años.

Dadas las características crediticias, los beneficiarios han sido principalmente los sectores de ingresos medios. Es hasta 1972 cuando la intervención estatal registró mayor alcance y logró extender sus beneficios hacia algunos grupos de la población de menores recursos.¹⁶⁸ Otro rasgo característico de los programas de vivienda en este periodo fue que para el proceso de construcción siempre se contrató al sector privado.

En toda la época de 1940 a 1970, sociedad y Estado se reconocieron como entes con derechos y obligaciones, pues aun cuando la acción estatal inició sus programas de atención

166 Puebla Cadena Claudia, *Op. cit.*

167 Garza Gustavo y Scheingart, Martha, *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México, México, 1978.

168 Puebla Cadena, Claudia *Op. cit.*

social, dirigidos en un primer momento a los grupos organizados, la característica principal no fue la de un Estado con capacidad corporativa, surgido de sus propias circunstancias históricas, como bien lo aclara Gerardo de la Concha.¹⁶⁹ El fruto de ese corporativismo fue el desarrollo de las instituciones gubernamentales durante esas décadas que abarcan el periodo del Estado de bienestar. El Instituto de Desarrollo de la Comunidad fue creado en 1971, INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVI en 1972, FONHAPO en 1978, adecuadas a las secretarías y organismos locales de entidades federativas.

El INFONAVIT se creó como parte de la política de bienestar social y como una forma de complementar el salario de los trabajadores. La demanda de vivienda de este sector aumentó considerablemente desde el año de 1971, bajo los auspicios de la política oficial denominada desarrollo compartido. Un amplio programa de vivienda vigorizaría el crecimiento económico y pararía el creciente desempleo urbano.¹⁷⁰

Dado este conjunto de acciones gubernamentales de beneficio social, así como los gastos referidos en la esfera productiva y de infraestructura que emprendió el gobierno federal, es como puede entenderse la necesidad de contar con más recursos por parte del gobierno, para lo cual solo tenía dos opciones: ampliar la base de la población contribuyente (readecuación vía la política fiscal) o bien recurrir al endeudamiento externo, se sabía que la primera vía le restaría popularidad y rompería la base del proyecto, que era precisamente la sociedad.

Es en el periodo de Luis Echeverría cuando hubo necesidad (de orden político) de optar por la segunda vía, dado que evitó que esto generara una mayor tensión social a la existente en la época. No obstante el Estado no pudo endeudarse más con el exterior, al no tener recursos suficientes para el pago de los intereses de la deuda, lo cual derivó en la llamada crisis de la deuda. Echeverría desarrolló como forma de gobierno la política populista, que implicó inversión en el campo dado su agotamiento, pero no en el sector dinámico sino en el de tierras de temporal, así como en las entidades paraestatales, las cuales sumaron 845, casi el doble de las existentes al inicio de esa administración.

En aquellas fechas se formó también el Instituto Nacional de Vivienda para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO), y el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Esas instituciones se crearon para actuar en zonas urbanas marginales, impulsando programas de autoconstrucción que se extendieron a nivel nacional, lo cual permitió que el número de acciones gubernamentales de vivienda aumentara en los periodos de Luis Echeverría y de López Portillo.

Durante el periodo de Luis Echeverría se crearon mecanismos de carácter regional que indicaban la planeación; se crearon la Dirección y la Comisión de Desarrollo Regional en la entonces Secretaría de la Presidencia (1975) y los COPRODES (Comités Promotores del Desarrollo) en las entidades federativas. Dieron inicio instituciones y organismos con carácter

169 De la Concha, Gerardo "La filosofía clásica del Estado moderno", en *Estudios políticos*, Núm. 2, Enero-Marzo, México, 1994, pp. 31.

170 Cfr. Fernández, Zamora 1990.

regional. En esa época emprendió sus actividades y la acción global fue el Fideicomiso de nacional Financiera (NAFINSA). Asimismo se inició la reforma administrativa.

En 1976, Echeverría decretó la Ley de Asentamientos Humanos, modificando con ello los artículos constitucionales 27, 73 y 115, a fin de intervenir en la atención al crecimiento demográfico y su alta concentración urbana, lo cual implicaba mayor escasez de vivienda. Con esa Ley se pretendía frenar la especulación del suelo urbano provocada por latifundistas e inmobiliarias, desde una perspectiva que colocaba en el centro a la planeación.

Ante eso hubo una respuesta negativa por parte de la iniciativa privada al gobierno, pues al apoyar la consolidación de los altos márgenes de ganancia de la industria, mantuvo una política de precios bajos para los productos del campo, se deprimieron los salarios reales, se mantuvieron inalterados los precios de los bienes y servicios proporcionados por sector público, y el gobierno asumió por entero el costo y la ejecución de las obras de infraestructura necesarias.

Este hecho derivó el desarrollo de una industria costosa, desintegrada, incapaz de generar suficientes empleos, recipiente de tecnologías de segunda mano, o simplemente sin relación alguna con la dotación de recursos propios del país.¹⁷¹ Se agregaron estímulos fiscales, subsidios y tasas preferenciales en materia de financiamiento.

Hasta los años sesenta el gobierno se había formado a partir de la cooptación de los distintos sectores en torno a las instituciones y el centralismo partidario, que impulsaban un proyecto de desarrollo industrial que no pudo concluirse debido la falta de la infraestructura necesaria. Durante el gobierno de Díaz Ordaz la ciudadanía era entendida como la sociedad ligada al Estado, pero no con relación a la influencia que ejercía sobre él, por el contrario, éste regulaba la economía y dirigía las relaciones entre los distintos sectores sociales. Determinaba las políticas económicas, públicas y sociales. Los derechos ciudadanos estaban supeditados a los edictos gubernamentales, bajo un discurso que llamaba a la modernización del país como logro final, en donde la ciudadanía aparecía controlada por las instituciones gubernamentales

El estancamiento producido y la entrada repentina de México al modelo neoliberal, provocaron la movilización contra la legitimidad del gobierno, lo que culminó en una demanda de participación ciudadana en la toma de decisiones. Aún así la única forma de participación aceptada por el Estado fue aquella que se ejecutara dentro de la legalidad, puesto que el acceder por medio de la ley significaba estar de acuerdo con la herencia revolucionaria, que implicaba, progreso, desarrollo y justicia.

Para solucionar la crisis del gobierno, Echeverría fomentó la unidad nacional basándose en un patriotismo revolucionario, por medio del diálogo y la mexicanización de la economía. Luego, el modelo económico neoliberal derivó en una nueva política, una nueva participación ciudadana, dentro de un modelo de desarrollo industrial, tecnológico y de apertura económica.

171 Tello, Carlos *La política económica en México 1970-1976*, Siglo XXI, México, 1986, pp. 28.

En el periodo 1976-1982 se diseñaron y promovieron planes sectoriales y continuó la reforma política y administrativa. Es cuando que algunas actividades fueron delegadas, se transfirieron algunas actividades del gobierno federal a organismos locales. López Portillo introdujo el nacionalismo desde la Constitución, argumentando que el proyecto nacional era de cambio social, basado en la unidad cultural de una sociedad plural, por lo tanto ningún grupo podía estar excluido de las responsabilidades del Estado. Ambos gobiernos se encargaron de promulgar los derechos ciudadanos dependiendo del grado de presión que los grupos sociales ejercieran.

Desde una visión histórica en este periodo es importante relacionar los programas de vivienda con la situación económica del país, para lo cual se puede dividir en dos fases. La primera abarca desde 1972 hasta 1981, cuando la economía experimentó cierto crecimiento; la segunda, de 1982 a 1988, caracterizada por un proceso de gran inestabilidad económica con altas tasa de inflación y disminución de la inversión pública, acompañada de la aplicación de las políticas de ajuste y estabilización macroeconómica.¹⁷²

En la primera fase, el entorno económico resultaba propicio para el surgimiento y desarrollo de grandes programas habitacionales. Fue precisamente en esa etapa cuando se crearon los fondos solidarios para la vivienda, acción que constituyó el sistema institucional de vivienda, el cual incluye tres tipos de organismos: los que dirigen su producción a los sectores medios de la población, FOVI-banca; los que atienden a la población de menores recursos, INDECO y después FONHAPO, DDF e institutos estatales de vivienda; y los destinados a los trabajadores asalariados, Fondos para la vivienda.¹⁷³

En la segunda fase, la situación económica cambió, los indicadores económicos mostraban condiciones sumamente adversas: el Producto Interno Bruto Nacional (PIB) presentó una tasa de crecimiento negativa de -0.10 anual, en 1983 fue de -4.2; y el ritmo anual promedio de la inflación fue de 113.0 por ciento, en 1989 llegó a ser de 159.2 por ciento.¹⁷⁴

Con el fuerte incremento en la producción y venta de petróleo el cual se financió principalmente con el endeudamiento externo, a principios de los ochenta se produjo mayor crecimiento económico. En 1982 tuvo lugar una drástica caída en los precios del petróleo, lo cual derivó en una crisis económica en la década de los ochenta.

Con todo, en los periodos 1970-1976 y 1976-1982, se desarrollaron las iniciativas enfocadas a la desconcentración administrativa; y entre 1982 y 1988 se profundizó el proceso hacia la descentralización gubernamental; en tanto que en el periodo 1988-1994 se intentó un avance hacia la fase de descentralización a la sociedad civil. Pero ninguna de las fases se concluyó o no tuvo continuidad entre una y otra; y tampoco logró elevar la eficiencia administrativa o mejorar las relaciones intergubernamentales.

172 *Ibid.* pp. 40.

173 *Ibid.*

174 García Peralta, Beatriz y Puebla Cadena, Claudia "El Infonavit en el contexto de las políticas habitacionales", en Scheingart y Graizbord (coords.), *Vivienda y vida urbana e la ciudad de México. La acción del Infonavit en México*, El Colegio de México. 1998, México. pp. 34.

1.3.4 Crisis y transformación de la política social

El resultado social de todo lo anterior fue una mayor necesidad de recursos para la atención de la sociedad en su conjunto, dado el abandono del campo por más de veinte años, y el agotamiento de un modelo de industrialización vía la sustitución de importaciones. Esto se explica por la fuerte competencia internacional, lo cual derivó en una baja atención a una gran parte de la sociedad, y que expresó lo que más tarde sería el panorama neoliberal en México, cuya gestación se presentó entre 1970 y 1982, mediante una serie de medidas macro económicas que se dieron lugar hacia 1994 al modelo neoliberal o de libre comercio, (reconversión industrial como prolongación del modelo de sustitución de importaciones por el de sustitución de exportaciones).

Así se anuló la posibilidad de una reestructuración industrial con un carácter más propio y menos dependiente de la economía internacional, mientras que el gobierno se vio imposibilitado para maniobrar en la escena de la estructura económica nacional,¹⁷⁵ y sumido en los convenios con el FMI y BM, como cliente de créditos internacionales.

Por ello durante el periodo de José López Portillo se buscó un nuevo acercamiento con el sector privado, para lo cual el gobierno se alejó de las reformas económicas impulsadas por el gobierno de Luis Echeverría; pero conservando las políticas populistas, bajo la expectativa del auge petrolero, aunque ello sólo duró hasta 1982, año de la crisis del precio de este producto, y con ello la cancelación de un impulso al bienestar social.¹⁷⁶

Esta segunda etapa del populismo sólo sirvió para que los contrarios a la intervención del Estado en la economía endurecieran sus posiciones, al afirmar que no debía intervenir en la economía de mercado. Para la década de los ochenta, las relaciones sociales se habían modificado totalmente, el papel del Estado en la economía se alteró y las alianzas de clases se reconsiderarían. Los sesenta, fueron los últimos años del populismo en el siglo XX.

En conclusión, durante el gobierno Echeverría y López Portillo se optó por intentar cambiar el modelo político y económico al keynesianismo entendido como una economía mixta; pero el arraigo de un Estado fuerte y centralizado no permitía la transición al nuevo modelo, por lo que la centralización del poder y el autoritarismo político persistieron, dando mayor énfasis al Estado como único promotor del desarrollo económico, pero al final esto se convirtió en su propia contradicción.

Durante el auge del Estado benefactor, la redistribución de la renta como objetivo de la política social fue el gozne articulador entre el mundo del trabajo y los servicios de provisión y asistencia. Sin embargo, a partir de los procesos de reforma del Estado a mediados de los años ochenta, la política social se inscribió en la redefinición de las relaciones entre el Estado. Así, el Estado benefactor mexicano que se caracterizó como el de mayor integración sectorial, vio

¹⁷⁵ *Ibid*, pp. 34

¹⁷⁶ *Ibid*, pp. 182.

necesario promover la organización ciudadana o resignarse a ser sustancialmente populista, y con ello olvidarse de cancelar la política social a la manera que el neoliberalismo lo exige.

Es en el período de la administración de Miguel de la Madrid que la política económica es reflejo de las políticas del FMI, lo cual llevó a un cambio de sistema ante la escasez de recursos propios, que impidió atender la demanda organizada de una población pobre, carente de vivienda con pocas posibilidades de mejorar el empleo y la calidad de vida en general.

De acuerdo con Rolando Cordera, 1982 es una fecha clave en el rumbo del país, tanto al interior como al exterior, que él explica en términos de una disputa por la nación. En cuanto a la planeación, desde 1942 se formaron los consejos mixtos, los cuales incluían la participación de la federación, los gobiernos estatales, los municipios y particulares. En 1971 se crearon nuevos organismos para coordinar la acción gubernamental, que fueron los comités promotores de desarrollo, donde participaron áreas hacendarias, de industria y de comercio

En 1976 se crearon los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), donde se planteó la intervención de los municipios. Y en 1977 los COPRODES se transformaron en organismos descentralizados con patrimonio propio. En 1981 se transformaron en COPLADES, como órganos locales para llevar a cabo la planeación regional.

Al iniciar el período 82-88 de Miguel de la Madrid, en 1983 la Ley General de Planeación planteó la necesidad de sostener con fuerza la coordinación de los tres ámbitos de gobierno y se creó el Convenio Único de Desarrollo (CUD), el cual incluyó a los planes regionales. Y se promovió el establecimiento de las coordinaciones de planeación de desarrollo para los municipios (COPLADEM).

En esos años, en algunos países la descentralización sólo adquirió la forma de desconcentración administrativa, mediante la cual el gobierno delegó algunas de sus funciones en niveles más bajos de la pirámide burocrática, pero dentro de los mismos organismos de gobierno. En otros casos el gobierno creó organismos especiales localizados fuera de la estructura burocrática central.

En México, la transformación de estas políticas se incrementaron durante el periodo de Miguel de la Madrid al iniciar la reestructuración económica debido a: el déficit en las finanzas públicas, el endeudamiento externo y la contracción en las exportaciones petroleras, entre otros motivos. La respuesta a tal caída de la economía nacional fue el llamado reajuste económico que se extiende hasta 1994 con Carlos Salinas de Gortari.¹⁷⁷

La nueva política económica impulsaba una transformación en la intervención estatal en la política social, lo que atrajo grandes conflictos sociales. Sin embargo se optó por impulsar una estrategia denominada saneamiento público. Como resultado de la crisis y de la política intervencionista en la economía y en el ámbito del bienestar social, se manifestaron fuga de

¹⁷⁷ López Paniagua, Rosalía, *Op. cit.*

capitales y descontento en el sector empresarial, con el que el gobierno tuvo una política de concesiones que sirvió poco.

Al recurrirse al crédito externo hubo necesidad de seguir la ruta económica marcada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, el cual contenía un programa de austeridad, donde el gasto público y el gasto social, habrían de reducirse. Sin embargo, en materia de vivienda, los organismos habitacionales crecieron de manera importante en el periodo de Miguel de la Madrid.¹⁷⁸

Dicha importancia se hace evidente en los siguientes datos: más del 90 por ciento de los recursos destinados a la producción de vivienda no provienen del erario; apoyo gubernamental y privado al sector de la construcción, afectado por la crisis económica; incremento del porcentaje correspondiente al encaje legal destinado a programas habitacionales, tras la nacionalización de la banca; presencia de las organizaciones sociales solicitantes de vivienda, fortalecidas después de la creación de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) en 1981.

A partir de la segunda mitad de los setenta, cambió el carácter de la política social de vivienda al dejar de ser promotor de vivienda para convertirse en agente regulador y financiero. Este hecho trajo consigo que el sector privado se involucrara más en la promoción habitacional, aunque a partir de la creación de FONHAPO, reaparecieron las promociones públicas y se aplicó un nuevo tipo de promoción del sector social, la participación de ésta nunca llegó a tener la importancia de las promociones sindicalizadas en los fondos y las privadas en el PFV.

En conjunto la acción del sector privado ha sido fundamental en la producción de vivienda, pues ha realizado prácticamente toda la construcción, dado que el Estado nunca ha sido productor directo.¹⁷⁹ Así, el carácter regulador del Estado se ha manifestado en la puesta en marcha de los programas sectoriales que coordinaban las acciones de los organismos y, sobre todo en las obligaciones impuestas a los sectores financiero y patronal para financiar su política habitacional.

La intervención del Estado se modificó en la década de los ochenta, dado que la banca nacionalizada incrementó los recursos destinados a la vivienda; en los fondos fueron aplicados nuevos esquemas para aumentar el grado de recuperación crediticia; en los organismos para los sectores pobres se desarrollaron novedosos sistemas de promoción, que incluían la participación de los grupos sociales, y aparecieron fuentes externas de financiamiento, y en todas las instituciones se racionalizó la producción.

Sin embargo, continuó el subsidio a los organismos que producían vivienda terminada salvo ajustes financieros coyunturales. Esto tiene relación con el peso político de las grandes centrales sindicales, que impedía retirar o disminuir drásticamente el apoyo de los fondos para la

178 CIDAC, *Vivienda y estabilidad política, alternativas para el futuro*, Ed. Diana, México, 1991.

179 Puebla Cadena, Claudia *Op. cit.* pp. 60.

vivienda. El sector privado tenía una importante participación en la producción de los programas estatales de vivienda, cuando el mercado aún se encontraba regulado.¹⁸⁰

En síntesis, De la Madrid impulsó ampliamente la administración, no sólo en atención al aparato administrativo del Estado; también en los ámbitos político y social. Para ello, se instrumentaron varias líneas estratégicas que debían confluir para avanzar en el proceso de descentralización, entre las cuales destaca la idea de promover el desarrollo estatal y municipal integral mediante la creación de un sistema de planeación democrática, cuyo elemento principal para la operatividad fue el convenio único de desarrollo y el impulso al fortalecimiento municipal.

Los gobiernos locales promoverían, en el nivel de entidad federativa y de municipios, la administración de su propio proceso de desarrollo, en el cual los COPLADE serían los espacios para establecer acuerdos. Ahí se establecerían los criterios para orientar y ubicar el gasto y las inversiones. El instrumento fundamental fue el CUD, con un carácter jurídico, administrativo y financiero, mediante el cual el gobierno federal realizaría la ampliación presupuestal, en cada entidad federativa y en cada municipio.

La idea general implicaba concretamente entregar a los municipios más recursos con lo que el gobierno municipal adquirió relevancia y, con ello se incluyó con más fuerza a la comunidad. Así, con la participación local en la solución de sus problemas se recogían los planteamientos constitucionales, en un ambiente donde aún prevalecía un discurso oficial remitido al movimiento revolucionario de principios del siglo XX.

Se otorgó gran importancia al control del uso del suelo y la adecuada orientación del crecimiento de los centros de población, para lo cual se promovió la creación de reservas territoriales. Asimismo, se enfrentó la creciente concentración demográfica y económica de la ciudad de México, mediante el impulso a las ciudades medias, así como el surgimiento de organismos e instituciones locales, ahora dependientes de los gobiernos estatales y municipales que adquirirían funciones al reducirse en las instancias federales. Así, la descentralización iniciada desde el gobierno federal en los ochenta fue la más amplia y con una base formal-legal de trascendencia en ese momento, aún cuando no tuvo el impacto global esperado.

1.3.5 Transición neoliberal y redefinición de alcances de la política social

A finales de los 80, la nueva orientación de la política social se dirigió hacia dos direcciones prioritarias. Una fue aquella impulsada por los organismos internacionales, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, asumida por los gobiernos como apoyo destinado a grupos en situación de pobreza, marginados de los mecanismos de integración del Estado y de la educación. La otra fue la impulsada por las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones civiles, orientada hacia la creación o provisión de bienes y servicios públicos y privados concesionados.¹⁸¹

¹⁸⁰ *Ibid.*, pp. 61

¹⁸¹ Kusnir, Liliana *Op. cit.*, pp. 16.

Uno de los elementos que han sido señalados como positivos del neoliberalismo es que permite la creación de organismos sociales a favor del bienestar social, lo cual se traduce en una descentralización política y del poder, una dosis del poder se traslada de aquel a las comunidades, las cuales se convierten en núcleos básicos que es necesario desarrollar.

La contradicción del neoliberalismo es que produce crecimiento económico con desempleo. Según la CEPAL, el apoyo que debe brindar el Estado neoliberal en política social debe ser selectivo y no generalizado, enfocado a los sectores más empobrecidos por la transición neoliberal. Sin embargo, un sector importante de la sociedad se ha visto dañado por este tipo de políticas, sobre todo la clase media, al darse un viraje a la política social: del universalismo distributivo a la focalización; de la distribución del ingreso y la orientación de gasto público hacia la provisión de los satisfactores básicos de la población.

Así, la política social se orienta mediante la focalización de la demanda, y de esa manera se identifica con mayor precisión a los beneficiarios, de lo cual se esperaría que el subsidio público se traduzca en poder de compra.¹⁸² Lo anterior propicia que parte de la población demandante quede sin solución, como lo demuestra el incremento de la población empobrecida en la década de los noventa.

Y esto tiene relación con la equidad, al cual se entiende como una compensación a las desventajas por medio del trato desigual a quienes son socialmente desiguales. Al mismo tiempo, es posible observar que existe una tendencia a eliminar el componente de organización colectiva al aplicarse el principio de focalización, vía la privatización de los servicios y el subsidio a la demanda de manera individualizada.

El intento de adopción de un modelo neoliberal en México atrajo profundas transformaciones con respecto a la política económica, lo que repercutió directamente en los intereses de la política social, hasta entonces sostenida en la política tradicional del Estado benefactor. La intervención estatal en las políticas sociales se fue reduciendo en la medida en que se ampliaba la apertura económica.

De este modo, la política social estatal que se desempeña se restringe como una garantía destinada a dar asistencia a quienes han caído en la necesidad extrema y son incapaces de allegarse los recursos necesarios para la subsistencia. De este modo se orienta la política social hacia el establecimiento de la competitividad de los individuos, para que ellos por si mismos sean capaces de satisfacer sus requerimientos.

Dado el cambio en la visión de la política social por los efectos del nuevo modelo económico, es posible comprender las variaciones en las tendencias del gasto público federal y el gasto social correspondiente. He afirmado líneas atrás que el gasto público federal tiene una tendencia creciente que a partir de 1982 empezó a decrecer; la gráfica 1 muestra que el nuevo modelo presiona para que exista una menor participación del Estado en la economía, pero sobre todo, busca que éste reduzca sus gastos a fin de lograr convertirlo en un ente superavitario.

182 Duhau, Emilio *Op. cit.*, pp. 3-6.

Lo anterior sucede con respecto al gasto público federal, no así en el gasto social en el cual se observa un crecimiento porcentual respecto a aquel; el gasto social inició un crecimiento ascendente a partir de 1985, del 25.58 al 45.54 por ciento, hasta 1994, lo que representó cerca de la mitad del gasto público federal. Y esto es, precisamente, fruto de la focalización del gasto social; por ello, en la gráfica 2 lo que se observa es un crecimiento y no una reducción como en el caso del gasto público federal, dada la creciente necesidad de compensar los efectos negativos del nuevo modelo y la creciente concentración de las riquezas en pocas manos.

Estas afirmaciones se muestran en el cuadro 3, donde el gasto público federal tuvo un promedio del 5.59 por ciento entre 1946 y 1964, reduciéndose a 4.03 entre 1991 y 1995; mientras que el gasto social inició con 20.37 y cerró en 37.87 por ciento, en los mismos años. Aquí destaca el hecho de que los montos del gasto social representaron un incremento del 14.06 por ciento entre 1983 y 1995; sin embargo, su reflejo en programas sociales representó una baja durante los mismos años, y esto indica que el gasto social fue más centralizado y enfocado hacia ciertos estratos sociales y no hacia la población en general.

En 1992 se promueve el Acuerdo de coordinación para el fomento a la vivienda; con especial énfasis en las viviendas de interés social y popular. Mediante este acuerdo se buscó la descentralización de funciones de la federación y entidades federativas hacia el municipio, en adelante encargado de otorgar permisos y licencias para la construcción.¹⁸³

En el discurso político gubernamental la reforma de 1992 al artículo 27 Constitucional y la nueva Ley de Asentamientos Urbanos busca, por su lado, promover la oferta de la tierra y facilitar el cambio en el uso del suelo para impulsar la construcción de vivienda, con lo que se facilitó la entrada a los promotores de vivienda.

En tanto la Ley General de Asentamientos Urbanos, promulgada en julio de 1993, dota de facultad a los municipios para llevar a cabo acciones para formular, aprobar y administrar planes y programas de desarrollo urbano y habitacional, expedir licencias y permisos de uso de suelo, construcción de fraccionamientos y condominios, relotificación, así como regularización de la tenencia de la tierra urbana y la adquisición y administración de recursos territoriales.

La política social en México se desarrolló con el trayecto que va de la revolución a los años treinta, y de ahí a la llegada de la industrialización y la creación de instituciones de cobertura nacional encargadas del bienestar social. De los cuarenta a finales de los sesenta el gobierno mexicano mostraba claramente el carácter benefactor del Estado, pero en 1968 se evidenció un cambio drástico en el rumbo del país y de la sociedad. Con Luis Echeverría, en 1970, como presidente de la república se dio un giro en los proyectos del Estado en materia de economía y en la atención a la problemática social.

En el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) se impulsó la reforma del Estado. Se fomentó la creación de empresas fuertes, capaces de insertarse en la competencia internacional; sin embargo, la apertura arancelaria lo que produjo fue una gran fuga de capitales, al introducirse

183 Idem, pp. 152.

en el mercado mexicano mercancías que no tenían competencia de producción nacional. El efecto en la industria fue la pérdida de empleo y en el campo la pérdida de autosuficiencia alimentaria. Así, se dio la transición a un Estado neoliberal desentendido de la corporativización de los sectores demandantes de subsidio gubernamental.

Con la presencia de cambios importantes en lo económico, se dan también las relaciones entre Estado, sociedad y economía. Estas renovaciones conllevan una transformación en el ejercicio federalista en varios aspectos; además, se promueven transformaciones relacionadas con el ámbito democrático y el llamado desarrollo social, en particular se difunde la idea de la posibilidad de construir un Estado con amplio respeto a la libertad ciudadana, pero ello implica la conflictiva de la individualidad, la cual se percibe como limitante frente al proceso de democratización. Y el concepto de ciudadanía participativa al que se alude, implica que la política social no irá dirigida a sectores ya establecidos como el obrero, sino que tendrá alcances más amplios que incluyan a toda la sociedad, sin embargo, esto podría suponer que ayudaría a quienes tengan acceso a estos beneficios por medio de la organización social ciudadana, pero es algo difícil de realizarse en la actualidad.

El avance del neoliberalismo ha transformado, por su parte, las relaciones entre trabajadores y empresarios, con lo cual desaparece la estratificación entre clase obrera y clase empresarial para explicar los fenómenos sociales. Así la lucha de las organizaciones que demandan beneficios es interpretada como una movilización popular, donde a pesar de los referentes que pueden clasificar a una organización como tal varían entre carencia de alimento, salud, trabajo o vivienda. Se habla entonces de una ciudadanía que se organiza por demandas y no por sectores, pero dicha organización es escasa, y en todo caso lo que se ha modificado es el discurso.

Por ello han surgido nuevas organizaciones populares tanto en las zonas rurales como urbanas. Esto ha propiciado la integración de grupos sociales con demandas comunes que se organizan para solicitar servicios y acceso en la planeación de las políticas encargados de diseñar programas de beneficio social, entre los cuales destaca la solicitud de vivienda. Pero existe una explicación teórica latinoamericana que establece que hoy las políticas se establecen en función de presiones internacionales, es cada vez menos en función de presiones de grupos nacionales.

Aunque también la obtención de los satisfactores depende de la capacidad para negociar de los dos grupos de actores que intervienen en el proceso, los demandantes y los representantes de las instancias mediadoras propuestos por el gobierno para identificar a los interlocutores y ofrecerles alternativas viables a sus demandas.

Los actores que participan dentro de esta organización demandante se forman a partir de un interés colectivo que lucha por el control de los recursos. Según Marcur Olson, la acción colectiva es identificada como el cálculo racional de los costos de los individuos, quienes son movidos por el interés propio.¹⁸⁴ Pero, ante esta visión, también resalta el hecho de que es posible que el individuo se organice fuera de cualquier organización, sin que ello indique

184 Ibid.

individualismo como meta, sino posibilidad de gestión. En ese sentido, a lo que se alude es a la influencia o relación del Estado en la formación de la ciudadanía como parte esencial de los procesos de gestión de las políticas sociales, sus programas y proyectos.

Entre las estrategias de gestión social, colectiva o individual, está la opción más común que se realiza basándose en una red de promotores inmobiliarios y en donde la aportación individual o familiar del trabajo de los usuarios es determinante para la edificación de la vivienda.¹⁸⁵La gestión colectiva es el medio o recurso que utilizan los pobladores de escasos recursos tanto para la ocupación ilegal y masiva de un espacio para la vivienda como para su posterior acceso a los servicios urbanos y al financiamiento para la construcción habitacional. Se articula la gestión, autoconstrucción y auto administración de la vivienda como una de las principales formas de mecanismos de consolidación de sus estructuras políticas para asegurar su permanencia y liderazgo territorial.

Las principales formas de autogestión y participación social que se organizan para la gestión de la vivienda popular se basan en la promoción y organización de cooperativas de vivienda, promovidas por organizaciones no gubernamentales. Estas tienen una trayectoria de lucha reconocida de su capacidad de promoción de vivienda autogestiva y por el apoyo oficial para el financiamiento de sus proyectos.

La gestión social por demanda de vivienda se caracteriza por llevarse a cabo en los núcleos de población barrial, que no sólo demanda vivienda sino una mejora en la retribución económica y en los espacios de fomento a la cultura. Una de las formas novedosas impulsadas por este sector es el autofinanciamiento, que incrementa la capacidad autogestiva, y al mismo tiempo opta por la contratación de asesoría técnica.

Algunas organizaciones promotoras de acciones habitacionales como las asociaciones civiles organizan comisiones técnicas que combinan la autoconstrucción y el trabajo asalariado, apoyándose en capacitación técnica, e incluyendo también alternativas para los servicios. A estos programas han unido formas de auto ahorro popular y mecanismos sociales de asignación de recursos. El resultado del fortalecimiento de las organizaciones populares demandantes de vivienda se vio beneficiado con la reforma al artículo 5º Constitucional en 1993 donde se estipula el derecho a la vivienda.

Aproximarse a una política social de vivienda de una entidad federativa implica preguntarse por los objetivos, por los beneficiarios, por los encargados de ejecutarla, cuáles son los fundamentos legales, los contenidos de los programas y proyectos, el ciclo de vida de estos, la idea de cada uno, sus alcances y el impacto social.

Los alcances obtenidos en la transformación de la política social de vivienda se desprenden, como muchas otras modificaciones, de las propuestas establecidas en los planes nacionales de desarrollo; aunque también es imprescindible el análisis del programa nacional de vivienda, y de los planes estatales de desarrollo y del propio sector.

¹⁸⁵ Ibid, pp. 196-197.

Así, con Salinas de Gortari se promueve el programa Solidaridad, que ofrece créditos individuales destinados a la adquisición de materiales e incluye a la comunidad para la elaboración del trabajo. Aquí hay un cambio sustancial en la política social, a partir de la cual el Estado se hace responsable sólo de la extensión de créditos, ahorrándose así la parte del trabajo.

De los años cincuenta a los ochenta el gobierno federal operó en materia de política social con los organismos mencionados además del INDECO. Es a partir de 1982 que empieza la fundación de los organismos estatales de vivienda, coordinados al principio por la SEDUE, y posteriormente a partir de 1994 por la SEDESOL.

La historia reciente del país permite afirmar un claro enfrentamiento entre el federalismo y su política social, falta de atención frente a la gestión social y la ciudadanía. Esto es fácil de observar en una retrospectiva de medio siglo, porque es en los años cincuenta cuando las acciones gubernamentales alcanzan cobertura nacional, pero también cuando se hace evidente una segregación socio-espacial de la población que habrá de manifestarse hoy día en los millones de mexicanos que viven en pobreza y en la llamada pobreza extrema.

La creación de organismos estatales de vivienda, como encargados de la política en cada entidad federativa, no es más que la consecuencia directa del cambio de rumbo seguido por el Estado mexicano. Es el inicio, en materia habitacional, no sólo de una descentralización gubernamental sino también de un interés por continuar con programas nacionales de bienestar social, en medio del cauce neoliberal. Con la llegada del neoliberalismo a México en el período de Carlos Salinas el Estado pierde la vocación de protección social, y de ser benefactor cae en una forma neoliberal de conducir el país.

La relación Estado-sociedad en México presenta rasgos peculiares al lado de características generales de los países capitalistas; por ejemplo, el rasgo de conflictividad entre ambas partes es evidente, y en México sólo ha cambiado en cuanto a que -en un proceso largo de transición- ha hecho de la relación gobierno-ciudadanía un espacio de discusión, enfrentamiento y concertación, según la entidad federativa.

En los noventa se manejó la idea de allegarle legitimidad y apoyo al federalismo, bajo la forma del llamado nuevo federalismo. Pero un acercamiento a la política social de vivienda constituye una aproximación a la dinámica del nuevo corte de Estado en México; uno cuyas prioridades no son asegurar que cada familia posea una vivienda en particular, ni en propiedad.

La problemática de la vivienda que padecen millones de mexicanos se ubica dentro de la discusión y el enfrentamiento entre política económica y política social. Dicho de otro modo, se ubica en el interior de la política económica neoliberal, como espacio donde convergen organizaciones tradicionales y nuevas, lo cual implica no solo la transformación de las formas de gobierno sino también cambios sustantivos en la gestión social. Y esto último se refiere a que los procesos de gestión manifiestan nuevas modalidades estratégicas y nuevos actores.

En este contexto interesa destacar que la política social de vivienda tiene una vinculación directa con la gestión del territorio, con el transporte, con la infraestructura y equipamiento urbano, que afectan a la población en general, donde los sindicatos más importantes del país, tales como la Confederación de Trabajadores de México, CTM, ejercen enorme presión política con sus reclamos. En la actualidad existe un discurso sobre la planeación que la plantea como actividad abierta participación de los diferentes agentes involucrados bajo el supuesto de que así se garantiza un avance con carácter regional y local, donde tenga presencia el municipio, aunque son pocos los casos que en la práctica lo aplican, pues ello implica una redefinición del federalismo como espacio incluyente y generador o promotor de un desarrollo, lo cual funcionaría como un contexto propicio para fortalecer desde dentro la política social de Estado, y no solo redefinir el rumbo desde las altas jerarquías de la toma de decisiones y del diseño e instrumentación de dichas políticas.

La aplicación de las políticas sociales implica relaciones jerárquicas entre los actores involucrados, donde se presentan las disyuntivas que conllevan el concepto de equidad y la búsqueda del bienestar social. Las relaciones así concebidas, es decir, de equilibrio y de búsqueda del bienestar social local y regional, deben partir del ámbito estatal, para garantizar en mayor medida los objetivos y metas que una política social de Estado tiene como obligación a sostener, enfrente o al lado de una política económica, aún dentro de la dinámica del proceso de globalización que se vive en la actualidad.¹⁸⁶

Las transformaciones en el ámbito económico derivadas del modelo neoliberal modificaron a su vez los rumbos de la política social del Estado, de 1982 a 1994 se había promovido la participación de la inversión privada en las instituciones encargadas del subsidio popular. A partir del marco jurídico, el Estado neoliberal pretende igualar las oportunidades de la población (que no la ciudadanía) mediante la atención individual descorporativizada, con una política social dependiente de la decisión voluntaria de tipo asistencialista que el Estado o los individuos pueden aplicar, con lo cual el rumbo que sigue es el del establecimiento de las capacidades competitivas de los individuos, para atender sus necesidades satisfactoriamente.¹⁸⁷ De esa manera la tendencia es eliminar la intervención de las organizaciones.

López Paniagua retoma el pensamiento de González Tiburcio para señalar las características importantes que se transforman con la apertura de una nación al neoliberalismo, “1) Este programa introduce cambios en las relaciones entre Estado, sociedad y economía; 2) es un elemento de ejercicio federalista y de descentralización; 3) es una política social arraigada en la cultura tradicional; 4) otorga una nueva dimensión a la inversión pública y al gasto social; 5) promueve el desarrollo democrático y social; 6) abre la posibilidad de construir un Estado social con el respeto a la libertad ciudadana”.¹⁸⁸

En México la política neoliberal encaminada a la descentralización, se inició con un discurso que señalaba el propósito de imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal, era

186 Paniagua López Rosalía, *Op. cit.*

187 Idem. pp. 39.

188 Idem. pp. 35.

para legitimar al Estado ante la sociedad. Para ello se siguieron tres siguientes líneas de acción: vigorización del federalismo, fortalecimiento municipal y fomento del desarrollo regional.¹⁸⁹

El federalismo se fortalece mediante la descentralización de las competencias políticas entre el gobierno federal y local, para ello se impulsó la descentralización de la administración pública federal. De esa manera se buscó que los tres niveles de gobierno compartieran la responsabilidad de las acciones que durante mucho tiempo estuvieron concentradas en el gobierno federal. El municipio se fortalecería por medio de la reforma al artículo 115 constitucional mediante la asignación de recursos, pero ello sólo remite al predial, por lo que la idea de fortalecer su independencia política aún esta en camino.

Por último, en lo que se refiere al desarrollo regional, la política de descentralización se propuso utilizar el gasto público federal para revertir el desarrollo regional desequilibrado. Para ello, los gobiernos estatales y municipales se trataron de incorporar en la toma de decisiones sobre inversión pública federal en las localidades.

Sí bien la descentralización fue delineada de acuerdo a los tres elementos mencionados anteriormente, la realidad es que no se ha cumplido en su totalidad, hoy por hoy el caso mexicano sigue siendo uno de los que presenta un alto grado de centralización fiscal y el gasto público se asigna desde el gobierno federal. Respecto a la Política Social de Vivienda entre 1989-1994, se elaboró el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 y el financiamiento y fomento a la vivienda fue asumido por la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles”.¹⁹⁰

En 1992 se promovió el Acuerdo de coordinación para el fomento a la vivienda; con especial énfasis en las viviendas de interés social y popular. Mediante este acuerdo se buscó la descentralización de funciones de la federación y entidades federativas hacia el municipio, en adelante encargado de otorgar permisos y licencias para la construcción.¹⁹¹

“Entre las principales transformaciones de 1992 a la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT) de 1972 destaca: la individualización de los créditos otorgados; el cambio en sus funciones de organismo financiador y supuestamente constructor, a organismo solamente financiador; así como el fortalecimiento de la línea de compra a tercero. Otro cambio significativo, es con relación al perfil de los beneficiarios, que pasa de un año de cotización a ocho como mínimo, y de un ingreso mensual a dos. Uno de los efectos inmediatos de estas reformas es la exclusión de un amplio sector de derechohabientes, especialmente los más pobres”.¹⁹²

189 Cabrero Mendoza Enrique, “Las políticas descentralizadoras en México”, (1983-1993). en *Logros y desencantos*, Porrúa-CIDE, México, 1998, pp. 36-37.

190 López, Paniagua Rosalía *Op. cit.* pp. 152.

191 *Idem.* pp. 152.

192 *Idem.* pp. 153.

Ahora bien, los programas de vivienda adoptaron un papel facilitador, fueron transformadas las principales instituciones de vivienda y se realizaron modificaciones trascendentales en la legislación relacionada con el sector habitacional. El promedio anual de la inversión total de vivienda se incrementó a casi el triple de lo que fue en la etapa anterior, la inversión total de acciones realizadas fue 2.4 veces mayor, ello indica que las acciones realizadas en este periodo tuvieron un mayor costo.¹⁹³ La mayor parte del incremento de los recursos en 1990 se debió a la participación de la banca privada, y en menor medida por las aportaciones patronales a los fondos para vivienda y del crédito otorgado mediante el Banco Mundial al FONHAPO.

La inversión total por tipo de organismo entre 1989 y 1993 fue el siguiente: FOVI y la banca, fueron los más importantes en casi todos los años, excepto en 1991; los fondos para la vivienda siguieron en importancia y mostraron una tendencia creciente en todos los años; y los organismos que atienden a la población de menores ingresos presentaron fluctuaciones, incrementaron su inversión hasta 1990, para disminuirla en los dos años siguientes.¹⁹⁴

Entre 1989 y 1990, la producción habitacional más importante, por tipo de organismo, estuvo en las instituciones que atienden a la población de menores recursos, pero a partir de 1991 se redujo de modo significativo, mientras que los fondos registraron un aumento y en 1993 llegaron a magnitudes similares a las de FOVI y la banca; estos últimos presentaron grandes fluctuaciones, pero desde 1992, se constituyeron en los principales productores.

En todo este periodo, al igual que en los anteriores, el programa que predominó fue el de la vivienda terminada, con el 82% de la inversión y el 47.4% de la producción total; las acciones de mejoramiento habitacional siguieron en importancia, con una inversión de 2.3 en promedio, cerca de la cuarta parte del total de inversión; después se posicionaron los créditos individuales otorgados por medio de los fondos para la vivienda y algunos otros organismos,¹⁹⁵ con un aumento constante.

En comparación al periodo anterior, el cambio se debió a la disminución del número de acciones de vivienda terminada y vivienda progresiva que fueron los de mayor producción y créditos habitacionales. Resalta el hecho de que en todos los organismos los subsidios se redujeron, y con la desaparición del “encaje legal a la banca”, en el FOVI se eliminaron los subsidios cruzados. En los fondos para vivienda desde 1987 habían disminuido, y en el periodo de 1989-1994 se aplicó un nuevo sistema crediticio que incluyó tasas de interés y la ampliación de los plazos de amortización. En el FONHAPO, los subsidios disminuyeron gradualmente y desaparecieron los que se otorgaban por buen pago.

En caso de FOVI y FONHAPO, los subsidios provienen de los recursos fiscales con que cuentan estos organismos, y que cada vez son menores, mientras que los fondos se derivan de

193 Puebla Cadena Claudia, *Op. cit.*, pp.86.

194 *Ibid*, pp. 87.

195 Los bancos, Banobras, Pemex, Cfe, Ficapro, Fidelac, Fidaca e Incobusa.

las aportaciones patronales y son absorbidos por los derechohabientes demandantes que no han recibido créditos.

Los mayores cambios se presentaron en las formas de promoción habitacional, éstos se reflejaron particularmente en el INFONAVIT, donde desapareció la figura del promotor representante de un grupo de trabajadores y en su lugar se incorporaron aquellas del promotor-constructor privado tradicional, reflejándose así el apoyo del Estado a los promotores privados, al permitir su intervención en el INFONAVIT y en el FOVISSSTE. Por su parte los promotores de los grupos sociales organizados, encontraron obstáculos en su función al eliminarse los créditos para adquisición de suelo en FONHAPO.

Claudia Puebla¹⁹⁶ recapitula lo anterior señalando que en este periodo sí se manifestaron cambios importantes en los organismos de vivienda de la siguiente manera: La banca fue desregulada y reprivatizada e incorporó nuevos programas habitacionales, se constituyó en una nueva oferta de financiamiento para los promotores privados, y desarrollo sistemas de ahorro y de préstamo, otorgando créditos en condiciones comerciales. El FOVI se separó de la banca y tuvo que buscar fuentes alternativas de recursos, esto es un crédito del Banco mundial, y creó el sistema de subastas. Los fondos para la vivienda transformaron totalmente su forma de trabajo, dejaron de ser los grandes productores de conjuntos habitacionales, cambiaron sus sistemas de promoción habitacional, abrieron sus puertas a los promotores privados e incrementaron la importancia de sus programas de créditos individuales. Finalmente, los organismos que atienden a la población de menores ingresos, priorizaron las acciones de menor costo y redujeron los subsidios otorgados.

En cuanto la relación gobierno federal- gobiernos locales, en el periodo de Carlos Salinas de Gortari la descentralización cambió de giro y se concentró en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) cuyos propósitos se perfilaron hacia la atención de la pobreza. Se dirigía a compensar los desequilibrios regionales y fortalecer los ámbitos estatal y municipal, con énfasis en el bienestar social, la producción y el desarrollo regional.

Se trataba de un programa mucho más focalizado a la comunidad que al municipio, para alcanzar una mayor participación de los grupos sociales. De esta manera, la reestructuración administrativa en los ámbitos estatal y municipal fue resultado de sus acciones, no previsto así como una meta específica. PRONASOL fue diseñado con estructura paralela o transversal al aparato administrativo formal, pasando directamente del gobierno federal a la comunidad, por lo que los ámbitos estatal y municipal, quedaron relativamente al margen en lo político y lo administrativo.

Se consideraba que de este modo se eliminaban las interferencias políticas y locales y los sesgos que los gobernantes de los ámbitos estatales y municipales podrán dar a los programas federales. Al marginar las instancias gubernamentales locales, no se tomaron en cuenta los espacios institucionales creados durante el proceso de descentralización de la administración anterior. La estrategia de PRONASOL se daba en detrimento de la institucionalización de los

¹⁹⁶ Ibid, pp. 90.

mecanismos creados para la descentralización en el sexenio de Miguel de la Madrid. Al establecer mecanismos de comunicación directa con los comités, debilitó más los avances descentralizadores logrados. La infraestructura administrativa no fue parte de las iniciativas descentralizadoras, y no contemplaron la transferencia suficiente de recursos financieros.

Una limitante de las políticas descentralizadoras en México fue la imposibilidad de romper estructuras de poder enraizadas en el aparato político-administrativo, de acabar con sus redes de intermediación, representada sobre todo por la figura del sindicato, y toma de decisiones en círculos cerrados de alta jerarquía. De aquí que resulte importante el aspecto de la cultura organizacional y las estructuras de poder que se desarrollan.

La incapacidad de los gobiernos locales para responder adecuadamente a las iniciativas descentralizadoras, con ausencia de leyes y reglamentos adecuados, explica el poco efecto de las políticas descentralizadoras. Mientras que en los ámbitos estatales predomina una burocracia que procura resguardar sus ámbitos de acción, sin importar que en ello los ámbitos municipales pierdan fuerza. En consecuencia, se requería de una dinámica organizativa tendiente a rediseñar estructuralmente los organismos públicos para lograr mejores relaciones intergubernamentales y con la ciudadanía, sobre todo en una época donde esta es una de las demandas más proclamadas por la sociedad. En cuanto al pacto federal y a la descentralización, no se tuvo el impacto esperado y, en opinión de Cabrero, la realidad ha cambiado muy poco, incluso en ocasiones da la impresión de que el centralismo se fortaleció.¹⁹⁷

Con la afirmación de que, con la crisis de la deuda externa y la firma de la carta de intención con el Fondo Monetario Internacional en 1982 inaugura la era neoliberal en México, se subraya lo que fueron los años noventa, con su idea de que el bienestar social es una responsabilidad individual que pertenece al ámbito de lo privado; de ahí la modalidad, en esa década, de dar respuesta sólo a indigentes comprobados, de manera que los servicios-beneficios consisten en trasladar acciones relativas al bienestar social, hacia el mercado.

Por tanto, ya no es necesaria la existencia de instituciones gubernamentales y los subsidios son reasignados a la demanda y no a la oferta pública. Esta reestructuración de la política social incluyó la reforma del artículo 27, realizada en 1992, pues desde entonces comenzó la extinción del ejido y la remercantilización de la tierra.

La política social referida a los servicios y beneficios, ha registrado un primer momento donde se da el debilitamiento de las instituciones y el recorte del gasto social, iniciado en 1983; llegó a su punto más bajo en 1988, una recuperación en 1994 y cayó nuevamente en 1995; luego la aparición de programas asistenciales, focalizados, discrecionales y descentralizados para después emprender la reorganización y refundación institucional.

¹⁹⁷ Para Cabrero, Enrique *Op. cit.*, el problema es de origen técnico, pues se han diseñado instrumentos complejos que no han podido ser asimilados fácilmente por los ámbitos locales o estatales de gobierno; la delegación de funciones y reasignación de espacios no han sido acompañados de un proceso previo de acondicionamiento de las capacidades funcionales y estructurales que hagan posible la asimilación de estos espacios de acción por las instancias receptoras.

A partir de 1995 se ampliaron los programas asistenciales, focalizados y discrecionales, mediante el PRONASOL, cuyo discurso oficial le hacía aparecer como respuesta del gobierno a su compromiso histórico con el bienestar social, pero que operativamente fue un programa clientelar con objetivos políticos, donde se sustituyó como interlocutores a las organizaciones tradicionales de productores por un gran número de Comités de Solidaridad, vinculados verticalmente al Ejecutivo y sin relación horizontal entre sí, y sin mediación del gobierno estatal o el Municipal.

Tras el recorrido de más de seis décadas por las cuales han transcurrido las políticas sociales en México, en 1995 da inicio el último periodo continuo de la administración priísta del país, a la vez que la última del siglo XX a nivel federal, misma que casi coincide con la administración estatal en Guanajuato a cargo del PAN.

La idea de política social del gobierno federal está plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuyo discurso presenta el rubro de desarrollo social a manera de respuesta a una aspiración histórica de los mexicanos de alcanzar la justicia social, invocada en la constitución política de 1917, vista como resultado del movimiento social de 1910, porque —señala el documento— ahí se asignó al Estado la responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

El texto destaca que la Constitución ya postula garantías y derechos para el desenvolvimiento de los individuos, las familias y las comunidades; de ese modo se establece el derecho de todos los mexicanos a una vivienda digna. Y se afirma que México tiene una larga experiencia en cuanto a instituciones e instrumentos en materia de vivienda. Ahí se plantea un desarrollo social ligado al fortalecimiento mutuo con la democracia y una economía competitiva y en crecimiento, creando para ello condiciones que permitan ampliar la satisfacción de necesidades sociales; donde el bienestar social es posible cuando existan, entre otros elementos, el acceso a la seguridad social, en una situación de crecimiento económico y de saneamiento de las finanzas públicas, de manera tal que contribuya a que el gasto público desempeñe satisfactoriamente sus propósitos de equidad social.¹⁹⁸

Se explica que es indispensable concentrar los esfuerzos de sociedad y gobierno en el propósito común de abatir la desigualdad; pues la acción pública debiera complementarse con el esfuerzo de la sociedad y así orientarse a establecer oportunidades equitativas mediante la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de los servicios de vivienda, entre otros. Se afirma que el gobierno debe desplegar y subrayar su papel rector en la atención de necesidades básicas de los grupos sociales y de las regiones más agudamente marginadas de los beneficios del progreso, a las familias en condiciones de pobreza extrema: “la política social promoverá... que la población... se apoye en la búsqueda de un equilibrio que eleve el nivel de bienestar de los diversos sectores de la sociedad y de las regiones que se enfrentan a condiciones de rezago”.¹⁹⁹

¹⁹⁸ *Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000*, Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. pp.73 -74.

¹⁹⁹ *Ibid*, pp. 74.

La política de desarrollo social que postula ese plan aspira a adquirir un carácter integral, con un sólido sustento federalista y la participación corresponsable de las organizaciones sociales y ciudadanas. Y especifica que además de ser integral es nacional, incluyente, participativa y federalista, cuya formulación y ejecución sería el resultado de un amplio proceso de concertación y participación.

En la práctica, ello suponía realizar una alianza nacional para el bienestar, la cual movilizaría a las fuerzas sociales y políticas, a las organizaciones ciudadanas, así como a los tres niveles de gobierno. La construcción de esa política integral de desarrollo social, implicaría una nueva institucionalidad que señalara claramente la concurrencia de los tres niveles de gobierno, asumiendo así un nuevo federalismo como eje para la ejecución de las políticas sociales, el cual eliminaría la descentralización excesiva de las decisiones y funciones gubernamentales, pues en las décadas pasadas se había actuado en detrimento del bienestar general de la sociedad.²⁰⁰

El plan señala que la política de desarrollo social que asume el gobierno de la República tiene el objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar, la calidad de vida de los mexicanos y, de manera prioritaria disminuir la pobreza y la exclusión social. Para ello se ampliarían y mejorarían la educación, la salud y la vivienda. Esta última se incluiría en el rubro de ampliación de la cobertura y mejoramiento de los servicios básicos.

Así, entre los retos más importantes se encuentra el de mejorar la vivienda, la cual implicaba la inversión en capital humano, pero ligado al bienestar social para garantizar mayor productividad y crecimiento económico, así como lograr mayor justicia social y equidad. Esto, mediante una cruzada nacional para elevar cobertura y calidad de los servicios de vivienda, entre otros, como condición para avanzar en el desarrollo social integral.

La generación de oferta de vivienda se enfrentaba en esas fechas a: una regulación excesiva, reflejada en un complejo sistema de trámites; multiplicidad en la acción fiscal; escasez de suelo con vocación habitacional, sobretodo en ciudades medias y en las grandes urbes; acceso limitado a fuentes de financiamiento; reducida innovación tecnológica que permitiera el uso de materiales regionales, ecotécnicos y prefabricados; deficiencias en los sistemas de comercialización de materiales e insumos para la construcción.

En cuanto a los problemas que afrontan la demanda destacan: los altos precios de las viviendas; la atención crediticia insuficiente; falta de información de la oferta disponible que sustentará un mercado integrado; los elevados costos que implica el proceso de titulación de la vivienda.

Los objetivos de la política de desarrollo social en materia de vivienda, 1995-2000, fueron orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social e iniciativa privada, para apoyar las actividades de producción,

²⁰⁰ *Ibid*, pp. 76.

financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda, y promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias, disfruten de una vivienda digna con espacios y vivienda adecuada, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.²⁰¹ Para el logro de estos propósitos se llevarían a cabo acciones conjuntas entre gobierno y sociedad, donde los sectores privado y social tendrían un papel determinante en la ampliación de la oferta de vivienda en todo el país. Las líneas de acción consideradas fueron:

- 1) fortalecimiento institucional de los organismos promotores de vivienda
- 2) desregulación y desgravación
- 3) suelo para vivienda
- 4) mejoramiento y ampliación de los servicios del financiamiento a la vivienda
- 5) autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y urbana

De éstas, interesa la de fortalecimiento institucional, que se refiere al financiamiento a través de los organismos promotores de vivienda, como modo de fomentar una oferta de vivienda adecuada a los requerimientos y preferencias de la población; y a una más estrecha coordinación en los tres ámbitos de gobierno, para hacer más eficiente la política habitacional y lograr mayor eficacia en el programa sectorial.

Por todo, el nuevo federalismo significaría transferir mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de las entidades federativas. La descentralización sería acompañada por el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Una primera tarea para la descentralización sería la revisión del marco jurídico vigente de manera tal que permitiera precisar las responsabilidades federales, estatales y municipales y que asegurase espacios a la participación plena de las agrupaciones sociales y ciudadanas, así como renovar los instrumentos involucrados en la confluencia de esfuerzos entre los tres ámbitos de gobierno. Ello implicaría que todos los ciudadanos ejercieran sus derechos y cumplieran con sus obligaciones. Así, se tendría una política de y para la comunidad nacional en su conjunto, a fin de sumar eficacias y contar con efectos multiplicadores resultantes de la cooperación, la solidaridad, la participación social y la iniciativa ciudadana para la construcción de una sociedad justa y equitativa.²⁰²

Pero frente a este discurso que la práctica gubernamental vacía de contenido, Manuel Villa²⁰³, es categórico cuando señala que el panorama actual se puede resumir en esos términos. El régimen, en lo fundamental, es consistente y sólido, pero sus equilibrios y prácticas requieren de una profunda reforma. El gobierno, burocráticamente fuerte, está aislado, desconectado de la sociedad civil y del mercado. Por su parte la ciudadanía tiene una capacidad de organización baja, por ello entre la sociedad y el régimen proliferan micro fuerzas –efecto de la descomposición del sistema- que neutralizan los avances políticos de la sociedad y del régimen.

201 *Ibid*, pp. 96.

202 *Ibid*. pp. 125-126.

203 Villa, Manuel *Op. cit*

Si todo el problema fuera la crisis del sistema político y del liderazgo presidencial omnímodo, estaríamos simplemente frente a las dificultades de una transición suave: en el tránsito del dominio de prácticas y hábitos anacrónicos al predominio de reglas, leyes y una efectiva cultura institucional. Sin embargo, hay algo más que complica considerablemente la situación: el problema del Estado, que no se ha atendido, aunque se hable todo el tiempo de su reforma.

En el caso del Estado, el país padece un vacío que es el resultado del agotamiento de las políticas y los instrumentos del intervencionismo, así como el desmantelamiento institucional llevado a cabo durante el gobierno de Salinas de Gortari sin haber el mínimo mejoramiento en la administración zedillista. No tanto las privatizaciones y adelgazamiento burocrático, sino la pérdida de los medios institucionales de relación Estado-sociedad y Estado-mercado, consecuencia principal de la contrarreforma del Estado. De esta manera, disminuyó considerablemente el sustento social del Estado. Éste preserva su fuerza, pero sin autoridad, inutilizado para integrar consensos. De ahí la mengua en su capacidad de conducción nacional, que es un problema distinto al del intervencionismo.

El Estado es el producto de la cohesión y organicidad del esfuerzo colectivo. Un Estado cercenado de sus lazos concretos de relación con la sociedad y el mercado queda debilitado y cuando esto ocurre, el Estado no da sustentó al régimen y a las instituciones de gobierno, a pesar de que, por medio de la fuerza de sus distintas instancias, garantice una gobernabilidad meramente operativa. El Estado mexicano ha perdido diversidad de sustentos sociales y se le ha hecho depender de sus recursos de fuerza o de los político-financieros de origen externo. En vez de que se hubiera llevado a cabo oportunamente una efectiva reforma del Estado, se exacerbó el uso de su fuerza represiva interna en las pugnas interburocráticas, amputándosele así, vínculos de relación social. En muchos de éstos se optó por cortar, no por reformar, ni porque el modelo económico así lo requiriera. Por ello no se superó la ineficiencia.

Deben superarse sus tres grandes deficiencias; la falta de límites a los presidentes para mantener su desempeño en los términos de sus legítimas atribuciones. El sistema tiene otra tarea fundamental de reforma: reducir el azar de las circunstancias que llevan a la selección del presidente. El segundo gran problema de nuestro régimen presidencial es el inadecuado equilibrio entre los poderes. El tercero es a la vez un problema de Estado, tiene que ver con sus bases sociales, y se manifiesta en el federalismo malformado. El efecto neto de la postergación de las reformas del Estado y del régimen fue una descomposición del sistema, la que dio lugar a un proceso que amenaza a los recursos sanos del régimen y del Estado, afectados por el estatismo populista y el autoritarismo. En ellos, toda reforma se estanca y a su vez se asocia con poderes atrincherados en la sociedad y el mercado. Es uno de los grandes costos de no haber llevado a cabo la reforma de las instituciones, y haberse servido de las pugnas de poder. El gobierno buscaba la aprobación de sus críticos y descuidaba el fortalecimiento social de las instituciones, que son la auténtica base de la legitimidad.

La vigencia de la Revolución mexicana se encuentra en sus lecciones relativas a la unificación del poder, la construcción del Estado y el régimen, y en las experiencias para

procurar desarrollo con equidad: desde la base en la dirección, mediante coaliciones, que ahora deberán consistir en auténticas representaciones y mantenidas mediante políticas públicas de interés general. Entiendo por alianza la convergencia directa de fuerzas sociales, con gran estabilidad y con capacidad de mantener compromisos duraderos, traducibles a políticas públicas.

El Estado puede ser en muchos casos el centro de confluencia de intereses que auspiciaron un desarrollo sustentado en un mercado dinámico y un régimen democrático. Por ello hoy, precisamente, de la contienda por el Estado depende el futuro de la nación. El reacomodo de los intereses particulares y la construcción de la unidad del poder y la constitucionalidad. De ahí surgieron el Estado, el régimen y el sistema político. Una lección histórica es la de la posibilidad de confluencia de intereses en la base social del Estado y la de acomodos que pueden garantizar pluralidad y consensos.

El Estado, actuando en el marco de un régimen democrático, puede encauzar el esfuerzo colectivo hacia metas de equidad y justicia. La relación régimen-sociedad no se puede restringir a los partidos, se requiere de una continua depuración y creación de vínculos y éstos se constituyen a lo largo de las políticas públicas con fines concretos y específicos. No es, entonces, al Estado al que hay que culpar y aniquilar, sino que es necesario reformarlo. El inadecuado planteamiento del problema del Estado, por los entusiastas de la democracia sirvió para que coadyuvara, en la práctica, al libre tránsito del neoliberalismo y apoderarse de los aparatos de Estado.

El problema de México es la creciente debilidad del Estado y de sus instituciones, la capacidad para generar equilibrios. En países como el nuestro, con una débil vertebración, el problema de sociedad y mercado no es el de su autonomía con respecto al Estado. El problema de la sociedad, mercado y Estado es el de su relación estrecha. La autonomía no es un problema de distancia sino de vinculación. Las instituciones del Estado necesitan, entonces, vincularse con agentes del mercado y de la sociedad a partir de políticas específicas. Y a su vez los agentes sociales y económicos deben ser actores dinámicos y en el Estado. El problema de México es político-económico que involucra temas sociales y culturales, tales como los de reforma del Estado y de sus instituciones y la participación de la sociedad organizada.

Capítulo Dos

ORGANISMOS DE VIVIENDA Y PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

2.1 Descentralización de la política social

Ya se ha presentado, en la primera parte, un panorama sobre los conceptos de Estado, gobierno, gobernabilidad, gestión, participación social y política social, y expuesto un resumen en torno al recorrido de ésta última, desde sus orígenes, en algunos países europeos, latinoamericanos y en México.

Enseguida se expone una conceptualización sobre la descentralización, para después dar paso, en los capítulos posteriores, a los resultados obtenidos en el estudio exploratorio sobre el caso del Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato. Para fines de exposición, el tema de la descentralización se ha dividido en dos aspectos: el político y el administrativo. El punto de partida es su conceptualización. En este trabajo se entiende como conjunto de tendencias, manifiestas o no dentro de la evolución de un sistema, en el que dicho proceso presenta un carácter político administrativo.

2.1.1 Coordinadas del debate sobre descentralización

La descentralización significa que el gobierno central transfiere parte del poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, para que éstos, de acuerdo a las necesidades

locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo y los lleven a cabo. Así, la fase redistributiva de recursos, espacios de decisión y responsabilidades es en esencia un proceso descentralizador, el cual tiene diferentes grados de profundidad, modalidades y ritmos particulares, según cada caso. Por ello, es posible hablar de una dinámica permanente de centralización-descentralización.

De acuerdo con Couffignal,²⁰⁴ existe una dicotomía: centralización-descentralización, que remite a dos enfoques: El primero hace hincapié en la búsqueda de la racionalidad y la eficiencia de la acción estatal, y puede traducirse tanto en la defensa de una mayor o menor centralización, como de una mayor o menor descentralización. Así, el gobierno puede ser capaz de estar por encima de cualquier otra institución y, consecuentemente, lograr acuerdos, hacer confluir esfuerzos y ganar eficacia; por ello, se dice que no existe una acción estatal eficaz que no pase por la centralización.

El segundo enfoque privilegia la libertad individual y la libre constitución de grupos sociales; lo cual exige un esfuerzo de desarrollo de la autonomía de unos y otros con respecto al Estado, el que se supone que por naturaleza tiene tendencia a inmiscuirse en el espacio individual.

El Estado descentralizado es el único capaz de responder a esas exigencias, por lo tanto, de acuerdo con este enfoque, se tratará sobre todo de determinar que organización permite garantizar de la mejor manera posible la libertad individual, la participación de los ciudadanos, la representación de los intereses y la expresión de las ideas.

Por tanto, el concepto de descentralización es genérico, y está ligado a otros conceptos, también utilizados en las ciencias sociales y administrativas, tales como el de federalismo, regionalismo, autonomía local, descentralización administrativa o descentralización de servicios.

Para Ernest Dale, el grado de descentralización administrativa de una organización es mayor, según si la toma de decisiones abarca los niveles altos y bajos, si son muchas las funciones afectadas por esas decisiones en ambos niveles, en una dinámica de menor supervisión. El contexto de esto está formado por la vinculación con la política y con el marco jurídico administrativo que establece las relaciones y particularidades del régimen donde se circunscribe su actuación. Por tanto, es necesario bordar la centralización-descentralización desde las perspectivas sociopolítica y administrativa.

En la administración gubernamental la idea de descentralización responde a una necesidad doble: hacer eficiente el aparato público y acoger la participación en términos de un carácter democrático en el sistema de gobierno, y esto se enmarca dentro de las actividades legitimadoras del Estado, en las cuales podría encontrarse, la política de descentralización. Por consiguiente la descentralización en el aparato público puede surgir, tanto de una búsqueda por

204 Couffignal, Georges "La descentralización: una idea nueva en América Latina" en Rolando Franco (Coord.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, CEPAL-SIGLO XXI, México, 2001.

hacer más eficiente la asignación de recursos por medio de los diversos niveles de la administración pública como de un intento por integrar una mayor participación ciudadana en la definición de los medios y procedimientos para el logro de objetivos de las políticas públicas. Así, para Truman,²⁰⁵ los factores que exigirían la descentralización serían, por un lado, el problema de la fiscalización, el conflicto entre eficiencia administrativa y federalismo rígido, y, por otro, el ajuste de las políticas nacionales a las peculiaridades locales.

Desde el punto de vista jurídico-formal, el problema de la descentralización involucra no sólo aspectos teóricos. Y desde la perspectiva administrativa existe un traslado de competencias y funciones administrativas del Estado a otros órganos jurídicos. Así, el proceso se da con el respaldo de un estatuto legal, patrimonio y funciones propios; manejo de ingresos y egresos locales, autonomía técnica y orgánica; así como operatividad efectiva. Es decir, la descentralización, no es un atributo institucional sino proceso continuo centralización-descentralización, en el que cada espacio organizacional se ubica en diversos momentos de su evolución institucional. Desde la visión organizacional, se da predominancia a la distribución del poder en una organización, por lo cual, mientras mayor sea el número de grupos participantes en las decisiones menor será el grado de centralización.

En esta misma visión se encuentra la idea de la contingencia, a partir de la cual se toman en cuenta los factores y situaciones del entorno y el momento histórico de las organizaciones, al considerar que son los que principalmente determinan el desempeño y comportamiento de los espacios organizacionales.

La relación entre tamaño y grado de centralización da escenarios paradójicos. Para Blau y Schoenher el tamaño grande de una organización conlleva conflictos en la instancia de mando y de toma de decisiones, al generarse un cúmulo de problemas por resolver. Ese tamaño podría propiciar la descentralización. Mansfield señala que hay una clara correlación entre tamaño y mayor uso de reglas y premisas de decisión, por lo que se podría tener una mayor delegación en otros niveles de la estructura. Pero Hage y Airen, muestran que la participación en la toma de decisiones está relacionada con la ausencia de reglas, por lo que puede generarse una mayor descentralización en espacios de autonomía relativa y no por la cantidad de premisas existentes.²⁰⁶

Negandhi y Reiman relacionan el grado de competencia en el que se ubica una organización con el avance en el proceso descentralización, de manera que en un ambiente de gran competitividad, será más necesaria la descentralización. Por el contrario, hay quienes sostienen que el mayor grado de competencia genera mayor necesidad de control o sea, mayor centralización. Superar esta aparente confrontación implicaría tomar en cuenta el grado de especialización, pues al ser mayor ésta, la crisis se resuelve descentralizando y al ser menor, la solución será acentuar la centralización.²⁰⁷

206 Cabrero, Enrique *ibid* pp. 76

207 *Ibid*. pp. 77

El análisis de las decisiones y de las estructuras de poder se vuelve crucial. March y Simon, explicaron que para dominar una planificación central hace falta crear un proceso alternativo, donde el organismo local se concilia como elemento del sistema gubernamental, subsumido en una dinámica de competencia por beneficios y costos. Con ello se generarán tendencias a la descentralización en la toma de decisiones. Y esta visión, desarrollada en términos de mercado, forma parte del nuevo institucionalismo.

Desde la perspectiva organizacional los espacios organizacionales son sistemas de acción colectiva, en los cuales la función de distribución de poder entre los actores y grupos es resultado de una dinámica conflictiva entre los participantes. Así, los procesos de decisión están permeados por el despliegue de estrategias por parte de los actores involucrados, en torno a las estructuras de poder. En consecuencia, la constante centralización-descentralización, vista como conjunto de procesos de decisión en espacios organizacionales complejos, se vuelve importante en el estudio de una política social en el ámbito local.

Ahora bien, desde una visión político-institucional, la escuela del análisis de políticas públicas ha retomado el estudio de los procesos de decisión como elemento fundamental para la comprensión de las diversas fases de sus etapas. Aquí interesa la capacidad de reconstrucción de la red de agentes y agencias que participan en la política, así como su grado de participación, influencia y capacidad de direccionamiento de las decisiones. Con esto, el análisis supera la postura prescriptiva y pasa al carácter descriptivo en el cual se aborda la reconstrucción de esas etapas: la generación del problema, diseño y formulación, así como su ejecución.

En dichas etapas destacan en forma diferencial los actores mediante sus alianzas y conflictos en la gestión pública, sobre todo en los niveles de decisión, resaltando así el análisis de las relaciones intergubernamentales; por lo cual resulta de interés estudiar el marco institucional formal, en cuanto orientaciones y configuraciones del sistema de actores que se forma entre los diferentes espacios gubernamentales.

Para otros, lo más importante de estos estudios son las actitudes, aptitudes y acciones de los servidores públicos en todos los ámbitos del gobierno. Desde una perspectiva diferente, los ejes del análisis son los procesos de cooperación y coordinación entre unidades y agentes gubernamentales. Más allá de los estatutos institucionales y niveles de gobierno, interesa indagar los cambios reales que genera el marco descentralizador. Para Enrique Cabrero, el crecimiento y equilibrio entre niveles de decisión debe ser el objetivo de toda acción descentralizadora.²⁰⁸

Al ser visto como proceso dinámico, resalta el grado de participación en todos los ámbitos de la acción pública, por parte de los actores involucrados, tanto en el gobierno federal como en el local; de esta manera se pueden generar estructuras decisorias de tipo consensual, a partir de acuerdos surgidos en la interacción de esos actores, y por tanto en la red, más que en un proceso coercitivo, unilateral y de relaciones sociales de los implicados.

208 Cabrero Enrique Ibid. pp. 79 - 80.

De acuerdo con Cabrero, el núcleo central de decisión está en la federación, mientras que los núcleos periféricos se encuentran en las entidades federativas y los municipios; entonces el proyecto nacional común implica la conformación interdependiente de ese núcleo central en el cual se dan las directrices generales de política económica, política social y administrativa, con los niveles periféricos en los que se desenvuelven las estrategias de interacción y oportunidad de la acción gubernamental, todo lo cual propicia el equilibrio y la coherencia al sistema a manera de configuración natural.

No hay un acuerdo teórico sobre los procesos y la normatividad de una política descentralizadora, y no obstante se ha discutido y promovido su desarrollo. En todos los casos la descentralización subyace en la intención de traspasar recursos y funciones del gobierno central a los gobiernos locales, y quizá a la sociedad local.

En síntesis, la descentralización es concebida como transferencia o delegación de autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de instancias centrales de gobierno a organizaciones subalternas de gobierno, unidades descentralizadas, autoridades regionales, gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales.²⁰⁹ Pero lo que subyace como el principal problema es el de la cuota de poder que se transfiere, así como también el carácter del otorgador (el gobierno federal) y del receptor del poder (los gobiernos locales). De acuerdo con Ziccardi y Martínez Assad²¹⁰ en el contexto del México actual donde defensores y críticos de la descentralización se posicionan de manera polarizada, es pertinente distinguir grados de descentralización, tales como:

- Desconcentración, que consiste en el cambio de autoridad de la línea administrativa central en los niveles más bajos de la estructura administrativa. En algunos casos se trata de la desconcentración geográfica de oficinas centrales a otras oficinas en áreas, pero subsisten ligas, como el financiamiento.

- Delegación, que es una transferencia de autoridad y de cierta capacidad de decisión del centro a los niveles inferiores del aparato estatal, lo cual supone una mayor redistribución de poder que en el caso de la desconcentración, dado que las instancias gubernamentales receptoras de una mayor cuota de autoridad pueden planear e instrumentar decisiones concernientes a sus actividades, y

Devolución, en tanto una transferencia del poder central a niveles inferiores del gobierno en el que el receptor adquiere un sustancial nivel de autonomía con respecto al centro, no obstante que las instituciones centrales mantienen un papel supervisor, especialmente en el nivel financiero.

Así la descentralización, se enfrenta a la escasez de recursos, el elevado costo que posee la producción de nuevas infraestructuras productivas y sociales que constituyen los principales

209 Rondinelli, Denis 1981, Cfr en Ziccardi, Alicia y Martínez Assad, Carlos "Límites y posibilidades para la descentralización de la política social", en Ziccardi, Alicia y Cordera Rolando, *Las Políticas Sociales de México al final del milenio. Descentralización diseño y gestión*, IIS-UNAM/ Porrúa. México, 2000.

210 Idem. Ziccardi Alicia y Martínez Assad. Carlos 2000.

obstáculos. Cabe destacar que en las entidades federativas se han desconcentrado algunos de los sectores de la política social, entre otros el de vivienda.²¹¹

La descentralización, en su acepción restringida de desconcentración económica, no está directamente asociada a la crisis y/o a los imperativos de la nueva racionalidad económica que impone a nuestras sociedades el contexto internacional. No son las exigencias de la reconversión industrial o de la modernización tecnológica los fundamentos presentes en las políticas públicas. Sin embargo, las políticas públicas son sectoriales y en su interior la dimensión territorial no siempre es incorporada con la importancia que la misma merece. De ahí que resulte importante estudiar una institución estatal abocada a un rubro en particular, como el de vivienda.²¹²

Por un lado existe una propuesta de carácter tecnocrático y neoliberal que plantea la descentralización como mecanismo de estructuración de los complejos e ineficientes aparatos estatales para atender la demanda social, por el otro existen posiciones que surgen del nivel local y consideran que es imprescindible recibir recursos para atender las demandas en ese espacio territorial y social. Esto último inscribe la descentralización en un plano diferente, aquel que pretende remplazar un funcionamiento tecnocrático y autoritario para instalar una gestión democrática y participativa local.

Es precisamente desde esta perspectiva donde la descentralización es vista como un componente que permite el ejercicio del federalismo, porque éste es una forma de organización del sistema político basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central, el gobierno federal, y los ámbitos locales, sean las entidades federativas, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución.²¹³ Todo lo cual hace observar el tema en sus dos componentes generales, lo político y lo administrativo.

2.1.2. Aspectos políticos de la descentralización

Puede ser pertinente comenzar aquí con comentarios acerca del federalismo y régimen democrático antes de abordar los aspectos políticos de la descentralización porque son aspectos que se contienen. El régimen democrático y el sistema federal son cuestiones distintas. Mientras el primero es un método de selección de los gobernantes, el federalismo supone la separación y división de competencias entre subunidades que componen un Estado.²¹⁴ El primero puede ser considerado como contexto favorable a la descentralización mientras que el segundo es el núcleo del que se requiere bajar el proceso descentralizador. Por régimen democrático se entiende al conjunto de mecanismos que determinan el acceso a los puestos de autoridad y decisión del Estado. El proceso democrático consiste básicamente en

211 Ziccardi, Alicia Reflexiones sobre la investigación urbana y el poder local, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Seminario: La Investigación Urbana en América Latina, Caminos recorridos y por recorrer, Quito. 7 al 11 de Septiembre de 1987, pp. 5-9.

212 Ibid.

213 Idem. Borja Jordi, Cfr. en Ziccardi, Alicia y Martínez, Carlos 1982.

214 Reynoso, Diego "Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana" en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 1, Vol. LXIV, Enero-marzo, UNAM - IIS, México, 2002.

cinco requisitos: a) igualdad de voto; b) participación efectiva; c) comprensión esclarecida; d) control del programa de acción y e) inclusión, que no es sino parte sustantiva de apoyo a la descentralización efectiva.

En la década de los años noventa, el federalismo se vislumbró como algo posible en el marco de la democratización del sistema político y de una competitividad partidaria cada vez mayor, pese que al inicio del sexenio en 1994 existieron difíciles condiciones económicas y de gobernabilidad, de acuerdo con Manuel Villa²¹⁵ se requiere visualizar la interrelación de los tres niveles de la política: sistema, régimen y Estado.

El régimen democrático como conjunto de instituciones de gobierno que garantiza la vigencia del Estado de derecho, en un régimen que históricamente nació para limitar y regular el poder del Estado; somete a la ley y las instituciones al monopolio legítimo, de la fuerza, que en los años noventa no fue sólo militar y burocrática, como en el origen del Estado moderno, sino el de mediaciones, tales como son las instituciones, recursos, prácticas y valores entre Estado-sociedad y Estado-mercado.

Así, el régimen está constituido por una legalidad y una institucionalidad que, para mayor garantía, se integra sobre la base de la división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. La división de poderes busca evitar o limitar el abuso, el absolutismo; sin embargo, no garantiza por sí misma la equidad, la justicia o el buen gobierno.

De acuerdo con Pedro Martínez, hay un modelo único de federalismo, aunque como proyecto debe comprender la creación de instituciones y procesos que permitan alcanzar una unidad política que responda a la dinámica de la vida diaria, cuyas funciones sean la separación y delimitación del poder por medio de una división vertical de poderes y dar protección a las mismas mediante la autonomía territorial, así como cumplir un papel integral en sociedades heterogéneas. En México el llamado “nuevo federalismo” se presenta como reclamos de estados y municipios que luchan contra el centralismo y la inequidad social, política y económica. Para Martínez, en la década de los noventa, la idea acerca del federalismo se puede definir como caótica y multifacética entre amplios sectores de la vida política y social, donde predominaron demandas de autonomía y recursos, en términos de la descentralización política por parte del Estado hacia las entidades federativas, pero también de éstas hacia los municipios.²¹⁶

En esa década, son tres los elementos que expresan el rol de los gobiernos estatales: a) mayor complejidad administrativa, dada la incorporación de nuevas funciones y procesos de innovación organizacional, b) creciente competitividad electoral y diversidad e intensificación

215 Villa Manuel, *Op. cit* pp. 55.

216 Martínez Pedro, “Federalismo y descentralización contemporáneos” en *Gestión y estrategia*, número 19, enero-junio UAM-A. México, 2001 pp. 59-65.

de las demandas de participación social, y c) redefinición de las relaciones con los congresos locales y con el congreso federal.²¹⁷

Como lo resumen Martínez y Ziccardi,²¹⁸ el federalismo es una forma de organización institucional que en teoría garantiza la descentralización política y administrativa, a la vez que crea un poder soberano (el gobierno federal) en el que las sociedades locales se encuentran representadas por ser el gobierno de la nación, del que forman parte, pero en la práctica coexisten diferentes tipos de federalismo que presentan variadas formas de gobierno, algunas han generado centralismo, autoritarismo y/o presidencialismo.

Y si el 115 de la Constitución señala que “los estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular no explica cuáles son sus competencias en materia de políticas públicas. No obstante, se inició un lento proceso de descentralización administrativa desde el gobierno federal hacia los estados y municipios, a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, el cual adquirió mayor fuerza cuando, hacia finales de los ochenta, los partidos de oposición comenzaron a disputar al PRI el control de los ejecutivos local y nacional. Así, la geografía política de la década de los noventa demandó una redefinición del federalismo centralista que prevaleció en el país. Las demandas de los gobiernos controlados por la oposición se orientaron a crear un nuevo federalismo fiscal para que los gobiernos locales dispusieran de mayores recursos, lo cual redundaría en mayor autonomía.

De esta manera el nuevo federalismo al trasladar a los estados y municipios funciones y gasto social se enmarca en un proceso de reforma del Estado de nivel internacional, señalado como de segundo nivel de descentralización,²¹⁹ dada la transferencia de autoridad, recursos y de poder del centro a los gobiernos locales. Pero, el federalismo, con la democratización y la alternancia políticas, requiere a la vez democratización del aparato institucional y la redefinición de recursos, competencias y funciones entre órdenes de gobierno, lo cual implica avanzar en la descentralización, en particular en el camino de las políticas sociales, dada la demanda de trasladar recursos y decisiones del gobierno federal a los estados y municipios.

Los actores de la descentralización se han diversificado desde que se les concibió como estrategia fundamental para el desarrollo, coincidiendo con la reforma del artículo 115 constitucional, en los inicios de la década de los ochenta, donde los municipios reaparecieron como instancia central de la organización política nacional con lo que los ayuntamientos se

217 Guillen López, Tonatiuh en, Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales” en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia *Las políticas sociales en México al fin del milenio, Descentralización, diseño y gestión*, Porrúa-IIS-Facultad de Economía-Coordiación de Humanidades- UNAM, México, 2000.

218 Martínez Assad Carlos, y Ziccardi, Alicia “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales” en Rolando Cordera y Ziccardi, Alicia, *Las políticas sociales en México al fin del milenio, Descentralización, diseño y gestión*, Porrúa-IIS-Facultad de Economía-Coordiación de Humanidades- UNAM. México, 2000.

219 Rondinelli, Denis “Government descentralitiation”, 1981, en *Comparative Perspective International Review of Administrative Sciences*, vol. XLVII, núm. 2, Cfr. Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia *Op. cit.* México, 2000, pp. 717-718.

convirtieron en actores que los partidos políticos se disputaban dada su relación directa y cercana con la sociedad.²²⁰

Ahora bien, la descentralización al nivel político, remitida al sistema de gobierno federal, comprende la distribución de poderes en el marco del federalismo, por lo cual pretendería guardar el equilibrio y distribución de competencias políticas y administrativas entre los tres ámbitos del gobierno; además, se incluyen las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, que cumplen funciones de dominación y dirección política, donde aparecen los poderes legislativo y judicial, los partidos políticos, grupos empresariales, eclesiásticos, etcétera, que ejercen presión.

En la década de los años noventa, se hacía hincapié en la existencia de una relación formal entre federalismo y descentralización política, de la que puede o no derivarse la descentralización administrativa. La descentralización política existe cuando en una unidad estatal, las colectividades que la forman tienen su propia organización y regulan su existencia tanto en la esfera de la comunidad particular como en toda la sociedad.²²¹

Estas colectividades deben participar en la formación de la voluntad del Estado que las agrupa. La descentralización política concilia poder y libertad, fortalece las relaciones entre el pueblo y el gobierno, y el ciudadano puede seguir de cerca la actuación de ambos. El federalismo realiza la descentralización política mediante el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales, en una división de esferas que se limitan recíprocamente.²²²

En México, la distribución de competencias es fundamental para la estructura y funcionamiento del sistema federal que establece la Constitución y expresa la voluntad de unidad general. Este arreglo da origen a dos tipos de administración: la federal y la de cada una de las unidades federales. Sin embargo, en la práctica, nuestro federalismo ilustra el sentido contrario de estas ideas.

Históricamente, desde 1929 hasta 1989, todos los gobiernos locales (el Senado, hasta el año 2000 y la Cámara de diputados, hasta 1997) estuvieron en manos del PRI o de sus antecesores. Estas instituciones fueron sólo una extensión del poder del presidente. De acuerdo con Weldon, ello no se debió a los poderes constitucionales del Ejecutivo federal sino más bien “(...) a la extraordinaria centralización dentro del partido”. Esta maquinaria política operó bajo el amparo de elecciones no competitivas, tanto en el plano federal como en el estatal, lo que permitió el funcionamiento de un “seudo federalismo”. Con el proceso de liberalización política, el sistema federal inició su transición.

220 Martínez Assad, Carlos y Ziccardi Alicia, “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales” en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia, *Las políticas sociales en México al fin del milenio, Descentralización, diseño y gestión*, Porrúa-IIS-Facultad de Economía-Coordinación de Humanidades- UNAM, 2000. pp. 728.

221 Del Carmen Pardo, María “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo”, en *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986.

222 Del Carmen Pardo María, *Op. cit.*

Los antecedentes de la apertura política pueden encontrarse en los años ochenta; pero la dinámica se hizo más evidente a partir de la serie de reformas institucionales que comenzaron bajo el liderazgo del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), y las “concertaciones” entre el PRI y el PAN. Ellas dieron lugar a una serie de transformaciones, sobre todo para las elecciones de 1997, cuando el PRD triunfó en el Distrito Federal. Al mismo tiempo, una coalición parlamentaria integrada por el PRD, el PAN, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), despojó al PRI de la mayoría en el Congreso de la Unión. Este proceso abrió el camino hacia las elecciones competitivas y el acceso a democratización del régimen político en el ámbito federal, lo que a su vez ayudó al resquebrajamiento del presidencialismo centralista y al funcionamiento de instituciones del sistema federal; no obstante, ello no permite afirmar que un Estado federal sólo por serlo resulte mejor y más democrático que un Estado unitario y fuertemente centralizado.

El proceso de democratización política permite potencialmente una mayor efectividad del sistema federal y una representación autónoma de las entidades federativas en el Senado, vía el proceso de elecciones federales libres, limpias y competitivas. Este proceso de democratización tiende a mejorar el funcionamiento del sistema federal mediante el otorgamiento de más autonomía electoral a las subunidades. El sistema político mexicano ha comenzado a “refederalizarse” a partir del proceso de democratización por elecciones. A su vez, en el nivel federal dicho proceso refuerza el funcionamiento del régimen democrático. En tal sentido, la democratización ha propiciado el redescubrimiento del sistema federal, y éste ha derivado una profundización del proceso de democratización política y división del poder en el ámbito federal.²²³

Hasta 1989 en todas las entidades federativas gobernó el PRI y ambas Cámaras fueron siempre controladas por una mayoría del mismo. Esta presencia continua y prolongada del partido hegemónico y disciplinado fue la causa principal de la debilidad del federalismo mexicano. A partir de 1989 empezaron a configurarse las condiciones que posibilitaron el fortalecimiento del federalismo. En ese mismo año, el PAN obtuvo el triunfo en Baja California; posteriormente, el gobierno de Guanajuato (1991) y Chihuahua (1992), y en 1995 nuevamente Guanajuato.²²⁴ Los años ochenta se caracterizaron por la protesta antigubernamental reflejada en las movilizaciones electorales y la desaparición de los partidos minoritarios dependientes del PRI, que habían sido creados por el poder mismo.

En 1982 llegó a su fin el siglo priísta, después de un largo periodo de estabilidad, la crisis financiera descubrió las limitaciones del modelo de desarrollo económico y fueron anuladas algunas premisas en que se había apoyado la continuidad del PRI, entre ellas se encuentran, la autonomía del Estado; la sabiduría intrínseca del poder presidencial; y, las ventajas de sostener un partido hegemónico, quien controlaba la participación.²²⁵ Así el sistema

223 Reynoso, Diego “Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana” en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 1, Vol. LXIV, Enero-marzo, UNAM - IIS, México, 2002, Pp. 4-6.

224 *Ibid.* pp. 12.

225 Loaeza, Soledad “El partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994 Oposición leal y partido de protesta”, F.C.E., México, 1999. pp. 18.

político mexicano empezó a experimentar transformaciones que apuntaban hacia la descentralización del poder político y como consecuencia la discontinuidad con el pasado.

Uno de los cambios fue el surgimiento de experiencias de alternancia partidista en el gobierno municipal y estatal en que el PRI pasó a ocupar el lugar de un partido de oposición, en varios municipios de la república mexicana. El fortalecimiento de los partidos contribuyó a institucionalizar la participación política de intereses particulares que tradicionalmente no había acudido a las organizaciones partidistas para influir y garantizar la representación de sus intereses, sino que habían actuado de forma directa, ese fue el caso de las cámaras empresariales. Así las organizaciones sirvieron al gobierno para dar orden, fueron interlocutores que mediaron entre el descontento público y la autoridad.²²⁶

Las constantes protestas electorales de los votantes y los conflictos internos del PRI significaron la escisión en las elecciones presidenciales de 1988, que en 1989 cristalizó en una organización opositora, el PRD.²²⁷ Para el PAN significó la inserción en la estructura en el poder. En este nuevo escenario la oposición a diferencia del pasado adquirió funciones de gobierno que cumplir. En las elecciones del año 2000, el PAN alcanzó el triunfo en las entidades de Morelos y Guanajuato; este último, por tercera vez consecutiva.

La modernización creciente del sector público ha contribuido a la obsolescencia de las prácticas clientelares y patrimonialistas, y a la de los liderazgos usufructuarios de ellas. A este fin sirvieron los partidos de oposición en la década de los noventa y del cual se vieron beneficiados, aunque principalmente en el incremento de votos a su favor. El PAN ha ganado gubernaturas, pero hasta 1997 no había conseguido incorporar las capas medias y populares en una participación sostenida.

Los sectores locales privilegiados, se transformaron desde el punto de vista de muchas de sus prácticas económicas, de negocios y sobre todo, de consumo. Sin embargo, mantuvieron en lo sociocultural las viejas formas tradicionales; en especial conservaron la tendencia a favorecer las formas de control autoritario y paternal. Así lo han demostrado claramente las prácticas políticas del llamado neopanismo.²²⁸

La descentralización es consustancial a la democracia y al federalismo. Nada es más lejano a la posibilidad de otorgar eficacia a las políticas sociales que la generalización y la ausencia de referentes territoriales, por lo que es necesario ir más allá de la regionalización, pues en la región hay municipios con autoridades y sociedades locales y éstos son los principales actores que deben estar involucrados en las políticas sociales, en el marco que constituye el espacio local que se democratiza con los procesos de alternancia y pluralismo que se dan en su interior.

226 Loaeza, Soledad *Op. Cit.*, pp. 20.

227 *Ibid*, pp. 20

228 Villa, Manuel *Op. Cit.*

Esa transformación del sistema político mexicano mediante la descentralización del poder político a partir de la alternancia de los partidos en el gobierno municipal, de acuerdo con Tocqueville²²⁹, evita los males de la centralización del poder. Y, aun más, contribuye al desarrollo de las cualidades que permiten evitarlos, por lo que es una condición fundamental del desarrollo de la democracia. La descentralización promueve la libertad.

El municipio, desarrolla el espíritu de libertad, pero este desarrollo sólo es posible cuando se ha dotado a la comuna de autonomía y poder efectivos. De lo contrario, los individuos pierden interés en las instituciones comunales tal como ocurre en los Estados centralizados. Sin embargo, si las autoridades locales elegidas cuentan con medios efectivos para influir en la vida cotidiana, los individuos se interesan en los asuntos de la ciudad y aprenderán a distinguir entre el interés colectivo y su interés individual. Inevitable y progresivamente se irán interesando en los asuntos del Estado. La descentralización, por lo tanto, es una verdadera pedagogía de la democracia que permite pasar del individualismo a la participación ciudadana y de la atomización del cuerpo social a la solidaridad.²³⁰

La descentralización produce un acercamiento entre el poder y los ciudadanos, reduciendo la distancia que los separa. En consecuencia, permite que los poderes públicos respondan mejor a las aspiraciones y exigencias individuales y grupales y, por ende, mejora su eficacia. En lugar de tratar de manejar todo en forma autoritaria, el poder tratará de responder a las expectativas que se expresan con facilidad en el ámbito local.

En este caso, el objetivo es responder de la mejor manera posible a las expectativas de las personas y los grupos que viven en un determinado sistema político. En la democracia en América, Tocqueville establece las bases para este tipo de análisis. A su juicio, las estructuras políticas descentralizadas son las únicas que permiten el desarrollo de la democracia. Para demostrar ese postulado, enumera los males imputables a la centralización, entre los que destacan la falta de solidaridad, el inmovilismo, la pasividad, la inestabilidad y la corrupción.

Los individuos desprecian este poder que les resulta tan lejano y se funda exclusivamente en la coacción. El ser humano intenta, entonces, eludir o cambiar con frecuencia de dirigentes, como una manera de afirmar su propio poder, con el consiguiente riesgo de inestabilidad y corrupción, y en último término, de negación de toda vida democrática.

En el caso de México sin duda existe una consolidación de la democracia electoral; se han generado espacios públicos abiertos y críticos de la gestión pública; los medios de comunicación se han especializado en la crítica política y gubernamental; la sociedad está abiertamente interesada en los asuntos públicos y de gobierno. Por otro lado, la administración municipal ha experimentado un crecimiento espectacular en la última década; instrumentalmente se ha modernizado; políticamente es más plural, como lo muestra la integración del cabildo por los partidos políticos; ha multiplicado su capacidad para ser actor

229 Tocqueville, Cfr. en Rolando Franco, *Op. Cit*

230 Franco Rolando, *Op. cit.*

directo del desarrollo local. El problema, en todo caso, es que los espacios para la participación ciudadana no se han expandido con la misma intensidad.²³¹

La dependencia municipal que condensa esa participación ciudadana es el Copladem. Su evolución en las últimas tres administraciones lo ha conducido a ser un espacio de concertación de la demanda ciudadana, fuertemente orientada hacia la política social.²³² En su rama territorial es donde se distribuyen los fondos procedentes del Ramo 26 de la Federación, una vez que fueron recortados por el cabildo y destinados a otras prioridades urbanas. El primer problema, desde esta perspectiva, es la subordinación o limitación del espacio de incidencia del COPLADEM a las decisiones del cabildo (en donde predomina la mayoría de un partido), sin que exista pleno reconocimiento del sentido final de la política social.

Por el lado sectorial es donde el COPLADEM ha adquirido mayor potencial para la intervención en la política social. O mejor dicho, para la identificación de una agenda y la definición de prioridades. Aquí lo interesante es la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG), junto con las representaciones sectoriales del ayuntamiento, el gobierno estatal y Federación (sin tratarse de representaciones de primer nivel, por supuesto).

Las ONG tienen una función central de representación de los intereses de la población marginada. La carencia de representación política que había sido mencionada previamente sobre la población objetivo de la política social, en el COPLADEM es suplida funcionalmente por estas organizaciones de la sociedad civil. No es la mejor representación, sin duda, pero constituye un instrumento para expresar y presionar el cumplimiento de sus demandas.²³³

El COPLADEM, en esta dirección, progresivamente está construyendo una cultura de la concertación entre organizaciones civiles e instituciones del gobierno y, en el camino, está también creando una cultura de la coordinación intergubernamental. La política social, una vez descentralizada, requiere de este tipo de espacios, si bien ahora el reto es el de fortalecer su conexión con los procesos de decisión en las instituciones de gobierno. No todo puede quedarse en una agenda de demandas.

El modelo tradicional de la democracia representativa ha depositado en el voto libre la alternativa entre partidos políticos, y la rendición de cuentas, la confianza en el logro del buen gobierno, la justicia y la equidad. Pero no es suficiente con todo ello como garantías del buen gobierno y de la consecución de la equidad y de la justicia. No basta ya el análisis que atiende sólo a los aspectos legales e institucionales, ahora es necesario complementarlo con el de las bases sociales del poder y de la representación de intereses.²³⁴ El problema de la equidad y la justicia, y el de buena marcha del gobierno, no depende sólo de una buena legislación y buenas instituciones, depende de equilibrios reales entre representaciones efectivas.²³⁵

231 Guillen, Tonatiuh *Op. Cit.*

232 *Ibid.*

233 *Ibid.*

234 Villa, Manuel *Op. cit.* pp. 56-57.

235 *Ibid.* pp.57.

El orden político del siglo XX mexicano nació de los cambios que trajeron consigo, primero, la movilización militar que consolidó a la Revolución Mexicana, y luego el proceso específicamente agrarista que configuró la nueva estructura. A partir de los años cuarenta – gracias a la refuncionalización de viejos y nuevos dominios regionales y locales, y a la ampliación y estabilización del sistema político- se dinamizó el crecimiento a una tasa considerable, propiciándose también la expansión de antiguos y nuevos mercados regionales, que no son sino las ventajas regionales del centralismo. Sólo que hubo que pagar un alto costo: la coexistencia de las fuerzas renovadoras, con poderes tradicionales muy bien asentados, que dominaron en los estados de la República. Ahora se padecen las presiones que se revierten hacia la federación con los poderes locales y regionales tradicionales²³⁶.

Las presiones en favor de la descentralización han sido consecuencia de las diversas exigencias a que han dado lugar los cambios en la sociedad civil nacional ocurridos desde los años setenta. Pero, también se han operado importantes cambios en el gobierno estatal que han sido consecuencias de políticas públicas del gobierno federal y que han influido considerablemente en las instancias estatales y municipales. Por medio de estas políticas también se han inducido la modernización de estos niveles de gobierno. (Tonatiuh Guillén López, 2000, en, Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales” en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia, *Las políticas sociales en México al fin del milenio, Descentralización, diseño y gestión*, Porrúa-IIS-Facultad de Economía-Coordinación de Humanidades- UNAM).

Las instituciones con poder político —entidades y municipios— son claro ejemplo de descentralización política al reconocérseles su poder y su capacidad para llevar a cabo las atribuciones que la Constitución confiere. Sin embargo, la tendencia en México demuestra que las decisiones políticas están centralizadas; siempre hay resistencia a la descentralización de los mismos que la proponen, lo que hace suponer que las diferencias entre la racionalidad política y la racionalidad administrativa son, por lo general, incompatibles, cuando no opuestas.²³⁷

La descentralización referida al bienestar social implica una profunda redistribución de responsabilidades, atribuciones y recursos en el que el gobierno federal mantiene la conducción y evaluación de la política nacional, estableciendo causas y procedimientos de colaboración con los gobiernos de los estados y municipios.

El proceso descentralizador se propone lograr una transición ordenada que mantenga la congruencia y la cohesión de la política dirigida a resolver problemas de prioridad nacional, incrementar los recursos destinados a las entidades y municipios, para acrecentar la calidad y la cantidad de los servicios básicos y fortalecer las capacidades de gestión estatal y municipal. Ello implica impulsar ese proceso en forma gradual y equilibrada en cada orden de gobierno.

Para el gobierno federal implicaba mantener la coordinación operativa de programas de mayor cobertura que la municipal y su operación requería coordinación institucional; por eso el

236 Guillén López, *Op. cit.*

237 Del Carmen Pardo, *María Op. cit.*

propósito de conducir eficazmente la política social y fortalecer el federalismo a partir de los siguientes ejes: transferencia de recursos y funciones para que se incrementara la capacidad de construcción y mejoramiento de infraestructura básica, a partir de indicadores de rezago social y de insuficiencia de ingresos, convenio de desarrollo social y Comités de planeación para el desarrollo de las entidades, a fin de fortalecer la formulación de acuerdos y/o líneas estratégicas estatales donde los tres órdenes de gobierno establecieran el marco de referencia de la acción pública, así como los compromisos con los grupos sociales de cada entidad, impulsó a la ejecución coordinada y concurrente de programas federales con participación de los gobiernos estatales y municipales, transferencia de funciones, para la atención a regiones y grupos sociales rezagados, con dependencias federales vinculadas al desarrollo social, descentralización según la dinámica y propuesta operativa de las entidades de la República, fortalecida con un programa de capacitación y asistencia técnica y definición de metas de programas descentralizados, por parte de los gobiernos de los estados con participación de ayuntamientos y comunidades.

La descentralización se plantea como tema consustancial a la reforma del Estado, acompañada de la democratización y la modernización de la administración pública; como factor de legitimación, idóneo para mejorar las relaciones de los grupos sociales entre sí y con los gobiernos.²³⁸ Pero el sólo intento de llevarla a cabo es motivo de reacción negativa, por parte de las burocracias centrales, frecuentemente autoritarias, para no ceder atribuciones a la sociedad y a los gobiernos locales y con ello no perder poder, y por parte de los intereses creados a su alrededor, aumentándose el temor de los gobiernos locales ante mayores responsabilidades.

A la descentralización se le ve como puerta de acceso a la fragmentación de la unidad y al abuso de la autonomía. Las oposiciones al cambio, cuando éste no es radical, resultan frecuentemente casi insuperables. Al lado de la descentralización administrativa estaría la descentralización política, pues los partidos políticos, tienen estructuras centralizadas que concentran los poderes de decisión y con ello van en contra de la democratización y de la autonomía de sus componentes regionales y de los gobiernos locales. En suma, la desconcentración administrativa puede ir en contra de dicha autonomía y del federalismo, de la democracia y eficacia y del desarrollo de la sociedad.

Hubo históricamente causas, no sólo explicables sino justificadas, para centralizar y no descentralizar. De ahí que en la década de los noventa, la búsqueda de la reforma del Estado (con un federalismo efectivo, incluida la descentralización política. Y una administración pública, de calidad, comprometida, comunicada, informada y abierta a la participación, en las entidades federativas y en los municipios, donde la descentralización implicara una creciente democracia, y con ello, mejores relaciones entre ciudadanos y las autoridades en los tres niveles de gobierno, pues ello podría generar diagnósticos acertados de los problemas sociales, participación motivada y responsable de los grupos sociales en la solución de los problemas, todo lo cual redundaría en confianza y credibilidad) quedó en espera.

²³⁸ Cfr. Zorrilla Martínez, Pedro *Descentralización política y reforma estatal*.

La autogestión en el ámbito estatal, con una representación política responsable y una participación democrática de los ciudadanos, apoyaría a la democracia, no sólo como condición de desarrollo y equidad social, ni referida únicamente a la limpieza electoral, sino como forma de acceso y respeto a la participación social en la administración pública.

Si puede haber nuevas formas de ejercicio de la autoridad, en ellas convendría incorporar a organizaciones sociales e individuos, no únicamente en la concertación de acuerdos, también en la prestación de servicios públicos; situación para la cual se opina que ayudaría a disminuir la errónea distribución del recurso, para la atención a las demandas sociales, entre otras, las de vivienda.

Ampliar la autonomía financiera de los gobiernos locales y respeto de los recursos provenientes de transferencias y de ingresos propios, podría apoyarse en la colaboración conjunta de los tres ámbitos de gobierno, en programas que pueden evitar la multiplicación innecesaria de esfuerzos y de servidores públicos. La tensión entre descentralización y política social se encuentra presente tanto en el esquema de distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal como del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), nombre que asume el FDSM en 1998.²³⁹

En México, la agenda política y económica relacionada con el federalismo está estructurada actualmente en torno a dos grandes opciones: una consistente en la descentralización de algunas funciones y, sobre todo, de una porción de los ingresos; la otra se refiere a la necesidad y conveniencia de una mayor capacidad de decisión y de funcionamiento para las autoridades locales. Las alternativas que integran la agenda político-económica del federalismo mexicano pueden plantearse en forma más general y analíticamente más interesante en términos de un debate internacional. Diversos factores han contribuido a inducir una especie de insatisfacción con los gobiernos centrales. Uno de los más importantes es la creación de nuevas federaciones.

Sin embargo, es probable que tenga aun mayor peso la duda respecto la capacidad de problemas cuya manifestación es local. Entre ellos encontramos que en el contexto de la descentralización, las políticas locales de desarrollo se han convertido en un tema central, ante las crisis económicas recurrentes en el ámbito latinoamericano, se inicia un proceso que intenta identificar la forma en que los gobiernos locales pueden participar en la promoción del desarrollo.

239 Mogollón, Olivia "Descentralización de recursos y combate a la pobreza: un análisis de los esquemas de la distribución de los fondos municipales" en Martínez Uriarte, Jacqueline y Días Cayeros, Alberto (coordinadores), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, Porrúa-CIDE, México, 2003. pp. 384

294J. Herrera Ramos Mario, y Covarrubias Aguirre, Patricia "Carencias, recursos y provisión de bienes públicos municipales" en Martínez Uriarte, Jacqueline y Días Cayeros, Alberto (coordinadores), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, Porrúa-CIDE, México, 2003. pp. 417 - 418.

295Ibid. pp. 418.

296Ibid. pp. 419.

297Ibid.

Contrariamente a las prácticas y las teorías anteriores a la de los gobiernos locales tienen un papel importante que desempeñar en las actividades asociadas al desarrollo. La acumulación de demandas y necesidades insatisfechas, como resultado de los diversos programas de ajuste, ha generado presiones sobre las autoridades locales, las que, por tanto, se ven obligadas a buscar formas de satisfacer esas demandas acumuladas. Ahora bien, esa insatisfacción generó las políticas de descentralización y, a su vez, la inconformidad con lo que suele calificar como descentralización insuficiente, propició que se presentara con un mayor ímpetu la propuesta de mayor autonomía para los gobiernos locales.²⁴⁰

Nuestro federalismo se ha caracterizado por no hacer una distribución expresa de competencias y potestades entre niveles de gobierno. Este problema se ha tratado de solucionar mediante la firma de convenios de coordinación. Sin embargo, la conformación de la agenda del federalismo es un ejemplo que sugiere la insatisfacción entre los distintos órdenes de gobierno con los alcances de dicha solución. En el centro del debate se plantea la necesidad de definir formas diferentes de relación entre los órdenes de gobierno. Lo anterior no es más que otra forma de presentar el problema de definición del papel económico del Estado en general al nivel federal, y en particular a nivel local.²⁴¹

La existencia de fallas de mercado proporciona el argumento principal para la intervención del gobierno, sin embargo, también sabemos que el hecho de que falle el mercado no garantiza que el gobierno tenga un desempeño más eficiente: la intervención gubernamental también está sujeta a fallas. La posibilidad de su capacidad y sensibilidad para responder a las necesidades y demandas de los individuos en las comunidades, es decir, en su capacidad para obtener, procesar y analizar la formación necesaria. El reconocimiento de este hecho es precisamente una de los principales argumentos a favor de la descentralización. Sin embargo, tal capacidad está estrechamente vinculada con los arreglos institucionales diseñados con ese propósito, y en la adecuada estructura de su organización.

Un gobierno descentralizado tiene dos ventajas frente al gobierno centralizado. La primera es la mayor probabilidad y la mayor capacidad para obtener información más adecuada sobre las necesidades de los habitantes de la comunidad, es decir, la demanda de bienes públicos locales. La segunda deriva de la anterior y tiene que ver con la mayor capacidad que tienen los gobiernos locales para interpretar las preferencias individuales de los agentes que integran dicha comunidad.

Sin embargo, estas desventajas deben sopesarse con aquellas atribuidas a los gobiernos centralizados. La primera se relaciona con las funciones de estabilización y el uso centralizado de instrumentos tales como las políticas monetaria y fiscal como una especie de seguro federal contra efectos desestabilizadores. La segunda proviene de las funciones redistributivas del Estado: se requiere un gobierno federal para reducir las desigualdades en la distribución del ingreso, la tercera proviene de la existencia de bienes públicos nacionales, es decir, una especie

de “solución nacional de fallas de mercado”. Por lo anterior, el problema entre las dos agendas es el grado óptimo de descentralización, es decir, la definición de las funciones óptimas de cada orden de gobierno. Es decir, el problema no es solamente de mayor flujo de recursos o de una fórmula de asignación de participaciones más justa. ¿Para qué más recursos, más alternativas de gestión? ¿Las autoridades locales han asignado eficientemente sus escasos recursos? y ¿han asignado efectivamente esos recursos en función de las demandas de las poblaciones locales?²⁴² Por lo anterior, el problema entre las dos agendas es el grado óptimo de descentralización, es decir, la definición de las funciones óptimas de cada orden de gobierno.

Es decir, el problema no es solamente de mayor flujo de recursos o de un fórmula de asignación de participaciones más justa. ¿Para qué más recursos, más alternativas de gestión? ¿Las autoridades locales han asignado eficientemente sus escasos recursos? y ¿han asignado efectivamente esos recursos en función de las demandas de las poblaciones locales?

2.1.3 Aspectos administrativos de la descentralización

Si se plantea el tema del gobierno y la gobernabilidad en el centro de las políticas sociales, se hace necesario hablar del gobierno federal y, por tanto, del federalismo, como forma de organización de un sistema político basado en una distribución funcional y territorial del poder, entre el ámbito central y los ámbitos locales independientes, como son las entidades federativas y municipios, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución política de la nación.²⁴³

El federalismo es un sistema de gobierno según el cual el poder se distribuye funcional y territorialmente entre las entidades que constituyen la nación. De acuerdo con Reynoso, quien sigue a Dahal, por federalismo se entiende: “(...) el sistema en el cual algunos asuntos están exclusivamente dentro de la competencia de ciertas unidades —cantones, estados y provincias— que no se encuentran constitucionalmente al alcance de la autoridad del gobierno nacional, y donde otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades más pequeñas.”²⁴⁴

El federalismo históricamente se ha caracterizado por un marcado centralismo, autoritarismo y/o presidencialismo; ha permanecido asociado a procesos de concentración de la infraestructura, equipamiento urbano, recursos y toma de decisiones en la elaboración de políticas sociales y de vivienda.

De ahí que las relaciones establecidas entre los diferentes niveles de gobierno hayan sido de una estrecha dependencia. Las relaciones que el gobierno local entabla con el gobierno federal en torno a los recursos e inversiones, particularmente en el monto y la forma de obtención de las participaciones federales, encierra varios problemas entre los que se encuentra

243 Ziccardi, Alicia y Martínez Assad, Carlos *Op. Cit.*, pp. 716.

244 Dahal Robert 1986, *Cfr.* Reynoso, Diego “Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana”, en *Revista mexicana de sociología*, UNAM-IIS, año LXIV- No. 1, enero-marzo. México, 2002.

la inequitativa repartición de los recursos de la federación entre el gobierno central, las entidades y los municipios, la cual en los años noventa era de 80, 17 y 3 por ciento respectivamente. Y para el caso de los municipios las participaciones federales continúan siendo los principales recursos de que disponen.²⁴⁵

Ante este proceso desigual en 1983 se inició un proceso de enmienda constitucional al artículo 115, con objeto de impulsar la autonomía del municipio. Las principales disposiciones que se enmendaron se refieren a la cuestión financiera, esto es, que los municipios pueden aumentar sus ingresos fiscales y decidir cómo gastarlos.²⁴⁶

Asimismo le corresponde al municipio diseñar y ejecutar políticas en materia de suministro de servicios públicos, tales como agua potable, alcantarillado, recolección de basura, mercados, entre otros; así como la planeación del uso del suelo y recaudación de impuestos vinculados a la propiedad territorial. Sin embargo, en relación con la política social no se estableció algo respecto a las funciones de los diferentes ámbitos de gobierno.²⁴⁷

Cabe destacar que inició un proceso de descentralización administrativa de la federación hacia las entidades, el cual adquirió mayor fuerza a finales de los ochenta, momento en que los partidos de oposición adquirieron el control de algunas entidades y municipios, lo que implicó adquirir el mando del poder ejecutivo y del congreso local.

Surge así la idea de un “nuevo federalismo” desde dos perspectivas, la de los gobiernos de la oposición y la del ejecutivo federal. La primera se orienta a reorganizar el aspecto fiscal de modo que permita a los gobiernos locales disponer de mayores recursos y por ende mayor autonomía. La segunda se ve plasmada en el Plan Nacional de desarrollo, 1995-2000, y consiste en una noción nueva, planteada desde el ejecutivo, la cual expresa el propósito de reformular la política social.

Presupone una redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, el sustento de la esencia compensatoria del pacto federal, la descentralización y federalización de la política social (educación, salud), la revisión de la coordinación fiscal y el reconocimiento de que deben fortalecerse los ayuntamientos garantizando su participación, tanto en la formulación como en la ejecución de planes y programas de desarrollo sectorial y regional, a fin de que responda cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de la comunidad en particular. La idea de este nuevo federalismo, que se enmarca en la reforma del Estado en el nivel internacional, refiere traspasar funciones a entidades y municipios en materia de salud, educación, gasto social en general, destinado a atender situaciones de extrema pobreza.²⁴⁸

245 Ziccardi, Alicia *Op. cit.*, pp.19-20

246 La constitución de 1917 y el artículo 115 que se refiere al “municipio libre”, garantizó hasta cierto punto la autonomía. Sin embargo los gobiernos estatales y federales no respetaron esa autonomía. En 1983 el presidente Miguel de la Madrid con su propuesta de enmienda constitucional al artículo 115, con objeto de traducir esta autonomía en realidad. Las principales disposiciones que se enmendaron se refieren a la cuestión financiera, como el que los municipios pueden aumentar sus ingresos fiscales y decidir cómo gastarlos. Schteingart, Martha y Duhau Emilio, 1997 *Op. cit.*; del Carmen Pardo María, 1986. *Op. cit.*

247 Ziccardi, Alicia y Martínez Assad, Carlos *Op. cit.*

248 *Ibid.*

Este proceso ha sido lento y difícil, pues la autonomía económica por medio de la generación de recursos propios se enfrenta a la dificultad relacionada con la ausencia de una administración moderna (catastro no actualizado, falta de equipo de computo, limitaciones en la capacidad del personal), así como a indefiniciones legales respecto a la competencia entre los diferentes niveles de gobierno.²⁴⁹ En este contexto surge la idea de gobierno local asociado a la democracia participativa.

La descentralización del gasto público federal y la mayor pluralidad política que se ha dado a nivel local, ha hecho cambiar los rasgos tradicionales del federalismo. Mientras que antes era un arreglo formal dominado por un sistema político centralista, ahora es cada vez más un mecanismo que define y articula al propio sistema político. Dentro de esta nueva dinámica, las relaciones del ayuntamiento con el Congreso y el Ejecutivo estatal resultan más determinantes para los municipios, que su relación con el gobierno federal.²⁵⁰

La calidad de las decisiones de gobierno está determinada por la composición política de los congresos federal, estatal y del cabildo. Los congresos locales son determinantes porque deciden de manera concreta y operativa sobre cuestiones esenciales en términos políticos y de recursos para la vida de los municipios, la única opción que tienen los actores políticos para promover sus intereses dentro de un marco jurídico así fijado está en el cabildeo, en las estrategias políticas y la negociación.²⁵¹

Ahora, bien, la dependencia del gobierno local con respecto a los recursos que reciben de la federación se ha acentuado en los últimos 20 años, a partir de la entrada en vigencia de la Ley de coordinación fiscal. En 1999, en la mitad de los estados las participaciones representaban más del 50 por ciento de los ingresos municipales.

Las entidades federativas recurren a la descentralización para cumplir sus funciones operativas de desarrollo, sobre todo por la transformación cualitativa y cuantitativa que experimentan al participar en los diversos campos de la sociedad, donde la administración pública representa una opción primordial.

Para una descentralización administrativa efectiva se requeriría voluntad política de contar con instancias locales fuertes para desterrar desde ahí las tendencias centralizadoras. En los ochenta, Miguel de la Madrid, en el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la administración pública federal, señaló que con la necesidad de reafirmar el nacionalismo, era indispensable planear de manera democrática todos los aspectos de la vida nacional, con especial énfasis en su descentralización para alcanzar un desarrollo integral y lograr una sociedad igualitaria. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, señalaba que se tomarían en cuenta propuestas de dependencias y entidades de la administración pública federal, de los gobiernos de los estados y de los diversos grupos sociales, se buscaría la correspondencia entre

249 Ziccardi, Alicia 1995, *Op. Cit.*

250 Martínez Uriarte, Jacqueline *Op. cit.*, pp. 268.

251 *Ibid.*

objetivos y resultados del plan y de los programas locales de esas dependencias y entidades federativas.

Un elemento que sustentó jurídicamente la descentralización fue el decreto presidencial que ordenó a dependencias y entidades elaborar un programa de descentralización administrativa. El decreto correspondía a la orientación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en lo que se refiere a la descentralización de la vida nacional, cuyo objetivo era invertir las tendencias a la concentración de la actividad económica y de los servicios. Con este propósito, se promovió la modernización de la función pública y así se pretendió fortalecer la coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas. La descentralización debía apoyarse en los recursos existentes y sin duplicar funciones.

En el discurso político en la investigación académica, es común el supuesto de que la descentralización es un bien en sí mismo, que en virtud de ella se solucionarán ciertos problemas de política pública. Pero también es posible considerar que la descentralización sólo es un medio cuyo objetivo debe ser una mejoría en la prestación de los servicios públicos a través de una asignación de recursos más eficiente y equitativa. El éxito final de la descentralización, de acuerdo con esta óptica, depende en gran medida de la capacidad que tengan los niveles de gobierno receptores de las responsabilidades transferidas precisamente para responder a las preferencias y necesidades de los ciudadanos.²⁵²

Una de las condiciones fundamentales para que una política pública tenga éxito es que presente claridad en sus objetivos y metas. Esto resulta más sencillo cuando el programa gubernamental persigue un solo objetivo, y no cuando los esfuerzos se diluyen en función de una multiplicidad de fines.²⁵³ La estrategia congruente con un programa de bienestar social no es necesariamente la misma que debe seguir un plan que busque fortalecer a los gobiernos locales, a través de la descentralización de recursos.²⁵⁴

La noción de local governance en el contexto de la consolidación de la democracia participativa o democracia directa, asocia la descentralización administrativa con ese tipo de democracia, valorizando los espacios de participación en el proceso decisorio como una estrategia política más eficaz para ampliar las oportunidades de acceso al poder. Este es uno de los argumentos más fuertes del fortalecimiento de los gobiernos municipales, entendido como el lugar privilegiado del ejercicio de la ciudadanía, pero también del ejercicio de un buen gobierno local, tanto en su nivel de entidad federativa como municipal.

En ese panorama la noción de local governance se concibe como una forma de gestión pública que combina democracia participativa, eficiencia administrativa y capacidad del gobierno para generar políticas orientadas a la reducción de desigualdades sociales y de la pobreza, en un contexto de legitimidad.

252 Merino Juárez, Gustavo "La descentralización educativa y las decisiones presupuestales de los estados" en Martínez Uriarte, Jacqueline y Días Cayeros, Alberto (coordinadores), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, Porrúa-CIDE, México, 2003. pp. 377

253 Mogollón, Olivia *Op. cit.*, pp. 386

254 *Ibid.* pp. 386

En esta óptica progresista de la descentralización están incluidas ciertas ideas que predominarán en el proceso hacia la democracia. Una de ellas es que la democracia es incompatible con el estilo patrimonialista de gobernar, lo cual en términos de O' Donnell,²⁵⁵ está marcado por una relación arcaica entre el Estado y la sociedad, donde no existe un reconocimiento de sujetos colectivos, ni negociación con los mismos.

Desde un punto de vista más radical, de acuerdo con Dagnino²⁵⁶ se considera que la democracia es incompatible con el “autoritarismo social”, el cual está enraizado en un orden social jerarquizado, con una gran distancia entre elites y masas, que excluye a un gran porcentaje de individuos de los procesos regulares de la vida social no solamente por la exclusión política.

Vía constitucional se establece que México es una república federal, donde las entidades federativas tienen un poder legislativo fuerte. El poder legislativo de las entidades tiene una capacidad de decisión en lo que se refiere a distribución del poder entre el gobierno de la entidad y el de los municipios.²⁵⁷

Lo anterior significa estar, cuando menos en términos de discurso o protocolo, en el rumbo señalado por el Banco Mundial, a partir de la noción de “governance”, en tanto capacidad de gobernar, de lograr un “buen gobierno” en el nivel local; pues destacan las funciones propias de la administración y la gestión local con la idea de hacer más eficaz la administración y la gestión, restándole facultades a los gobiernos de las entidades para dárselas a los ayuntamientos.

Pero estas facultades se ven limitadas desde el poder que la constitución les otorga a los gobiernos estatales para realizar o impedir reformas a las leyes. En la gran mayoría de las entidades siguen siendo los gobernadores quienes aprueban la planeación y las políticas, los usos del suelo y las licencias de fraccionamientos.²⁵⁸

La noción de local governance asocia la descentralización administrativa con la democracia, otorgándole valor a los espacios de participación en el proceso decisorio, como una estrategia política más eficaz para ampliar las oportunidades de acceso al poder. Este es uno de los argumentos más importantes del fortalecimiento de los gobiernos municipales, entendido como el lugar privilegiado de la participación social.

Sin embargo en la realidad esa idea de descentralización paralela a la democracia se encuentra limitada por factores económicos, políticos, sociales y culturales. Sigue persistiendo

255 O' Donnell, Guillermo “Transicoes, continuidades en algunos paradocos”, en Wanderley Reis, Fabio y O' Donnell, Guillermo, *Org. A democracia no Brasil. Dilemas y perspectivas*. Ed. Vertice. Sao Paulo, 1993.

256 Dagnino, Evelina “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”, Cfr. Dagnino, Evelina org. *Años '90 Política y sociedad no Brasil*. Sao Paulo Brasil: Editora Brasiliense. 1994.

257 Azuela Antonio, y Duhau, Emilio *Op. cit.*, pp. 204

258 *Ibid.*

la centralización de los recursos en el ámbito federal, pues sólo el 3 y 4 % del gasto público se asigna desde el nivel local, esa situación remite a la ausencia de autonomía financiera y la dependencia de los gobiernos locales hacia el gobierno federal respecto a los recursos económicos. La toma de decisiones para delinear la política social sigue siendo de manera autocrática desde el ámbito federal, lo cual remite a la subordinación de los gobiernos locales en su relación con el gobierno central respecto a los asuntos locales.²⁵⁹

Los dos factores anteriores repercuten en lo social, limitando la participación ciudadana y del gobierno local. Además de reproducir formas de relación clientelares dada la discrecionalidad en la distribución de los recursos. Lo que significa que las coaliciones y compromisos personales se encuentran por encima de planes objetivos y marcos de normatividad. En este sentido se explica, en parte, la tendencia a concentrar los espacios de influencia y decisión que se genera en la cadena de decisiones gubernamentales para captar recursos por parte de los actores participantes.²⁶⁰

Un tópico importante es el problema de los límites a la competencia democrática en el régimen político, el cual en el caso mexicano no sólo se explica por la concentración del poder en la institución presidencial, como consecuencia de la fuerza del gobierno federal; también por falta de amplitud para la contienda entre fuerzas locales en las entidades federativas. De aquí que la cuestión de los gobernadores resulte fundamental para plantear alternativas de desconcentración del poder. Esto es así, porque la gubernatura de la entidad federativa fue la instancia institucional que se debilitó considerablemente para fortalecer a la presidencia; ocurrió en detrimento de su papel estratégico de espacio de meditación, y de la supeditación a la presidencia.²⁶¹

En las administraciones de Echeverría y de López Portillo, vía los recursos fiscales de la Federación, se encajonó a los gobiernos de las entidades federativas y se impusieron candidatos a gobernadores de estricta filiación centralista; con ello se ignoró la tradición de la importancia al arraigo y al apego local, como criterios originales de selección del candidato.

Desde una perspectiva nacional, esa situación conllevó favorablemente al desplazamiento de los caciques locales y al impulso de la modernización fiscal de la administración pública local. En especial al cancelar de la cartera personal del gobernador los recursos federales. No obstante, se produjeron excesos en el desapego de muchos gobernadores a la realidad local y agudizó la ruptura acreciente del sistema central con las fuerzas locales.²⁶² Destaca, entonces tensión entre dinámica federal, desarrollo y atención de las necesidades sociales, y las resistencias que ello provoca en las entidades federativas.

Luego, en la administración de Miguel de la Madrid, con la Secretaria de Programación y Presupuesto se intentó solucionar el problema del rezago y la ineficiencia de los

259 Cabrero Enrique, *Op. cit.*, pp.19 y 39.

260 Crozier Michel , y E. Friedberg 1977, *El actor y el sistema*, Francia, Cfr. en, Cabrero, E., *Op. Cit.* pp. 163.

261 Villa, Manuel *Op. cit.*, pp. 60.

262 Villa, Manuel *Ibid.* pp. 61-62

gobernadores, una vez que el control centralizado de los recursos federales había llegado a su límite; pero sólo se refuncionalizó y modernizó el control centralizado de dicha Secretaría, que culminó con la candidatura de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la República en 1993. En su administración, Salinas aseguró el control central, encapsulando a los gobernadores, con lo cual se frenó el avance del sistema en su conjunto.

Por medio del Programa Nacional de Solidaridad se estableció una relación directa entre presidencia de la República y presidentes municipales, con la cual Salinas se volvió gestor y donador al mismo tiempo. Gestoría y donación crecieron en detrimento del fortalecimiento institucional de los organismos gubernamentales en las entidades federativas. Se logró al canalizar para la figura del presidente de la República los recursos federales que Echeverría y López Portillo habían quitado a los gobernadores.

La presidencia se erigió como centro único de mediaciones institucionales. En palabras de Manuel Villa, “...se desinstitucionalizó el sistema al hipertrofiar la mediación básica del régimen que son las gubernaturas. La reforma del Estado requería del fortalecimiento de mediaciones institucionales —gobiernos de las, entidades federales, poderes locales, ayuntamientos y vasos comunicantes entre ellos— como contrapeso real a los dominios locales y al centralismo.”²⁶³

Hasta antes de la administración salinista, tradicionalmente los gobernadores habían sido intermediarios privilegiados entre los sectores empresariales locales y los secretarios de Estado, en adelante se erosionó la institucionalidad, y en aras de la eficiencia se sacrificó la mediación institucional de los gobernadores.

De manera que para un avance efectivo de la democracia en las entidades federativas de la república, los diversos estratos sociales requieren de liderazgos locales comprometidos no sólo con arrastrar el voto popular a la propuesta anticentralista y antiautoritaria. Es necesaria una inversión, una mística social y un desarrollo que resulte provechosa para toda la población.²⁶⁴ Desde hace algunos años y desde diferentes perspectivas de análisis se ha otorgado a los gobiernos locales municipales un rol protagónico en la aplicación de políticas sociales.

El Banco Mundial desde la noción de “governance”, como capacidad de gobernar y lograr un “buen gobierno” en el nivel local, resalta las funciones propias de la administración y la gestión local, remitidas a indicadores para evaluar el desempeño, siendo éstas: eficiencia, equidad, rendimiento de cuentas (accountability), transparencia, información y comunicación; mismas que son útiles para responder a las preguntas porqué y en qué grado los recursos asignados al desarrollo logran o no alcanzar las metas que se propone.²⁶⁵ Son los organismos

²⁶³ *Ibid.* pp. 66.

²⁶⁴ *Ibid.* pp. 64.

²⁶⁵ Vanderschure Franz, Wegelin Emiel , y Wekwete, Kadmiel 1996, “Policy Programme Options for Urban Poverty Reduction: a Framework for action at municipal government level, *Cfr. en, Ziccardi, Alicia Op. Cit.*

financieros quienes han señalado que la ineficiencia y la corrupción de las burocracias son obstáculos para que los recursos otorgados promuevan el desarrollo económico y social. Franz Vanderschure, Emiel Wegelin y Kadmiel Wekwete²⁶⁶ de acuerdo con la perspectiva anterior, que promueve el Banco Mundial, consideran que el municipio puede cumplir un rol estratégico en la coordinación, implantación y monitoreo de programas sociales, y realizar dos tipos de papeles fundamentales:

En primer lugar, realizar acciones de regulación y coordinación institucional, incluyéndose la planeación intersectorial, monitoreo y promoción de la participación comunitaria. En segundo lugar, efectuar intervenciones municipales (facilitar, planear, programar, diseñar, implantar) en varias áreas sectoriales de operación, tales como servicios urbanos o control del desarrollo.²⁶⁷

Desde otra perspectiva, el gobierno local no sólo cumple funciones administrativas, sino que ejerce otras de corte político, que se sustentan en las condiciones más amplias de la gobernabilidad. Así, en un contexto de transición democrática, su actuación y relaciones con la ciudadanía favorece u obstaculiza su avance, pero también es claro que el proceso de democratización se nutre con las experiencias de convivencia política en los órganos municipales, como el cabildo.²⁶⁸

A partir de lo anterior, de acuerdo con Ziccardi ²⁶⁹es el gobierno local en el espacio territorial y social del municipio, donde la división administrativa- política se conforma cotidianamente. Es en el ejercicio de las funciones administrativas de una ciudad, particularmente en la administración de los bienes y servicios urbanos, donde se encuentran componentes de la vida política local, regional y nacional, y en contrapartida, en el ejercicio del poder político suele validarse o no la actuación política.

En ese sentido las políticas sociales en general y la política de vivienda en particular a nivel local constituyen una de las líneas fundamentales para lograr un “buen gobierno” y garantizan la gobernabilidad local, contribuyendo a disminuir las marcadas desigualdades sociales.

Por ello, es posible afirmar, que en el buen desempeño del gobierno local, en relación con las políticas sociales y de vivienda, resulta ineludible la participación social.²⁷⁰ Además, en todos los niveles de gobierno esto sería pertinente; pero no es así porque la organización comunitaria es “riesgosa” desde la óptica neoliberal puede generar pérdida del control político por parte del gobierno en todos sus niveles.

266 Vanderschure, Franz Cfr.t en, Ziccardi, Alicia *Op. Cit.*

267 *Ibid.* pp.94.

268 Cfr. Massolo, Alejandra 1995, Cfr. en Alicia Ziccardi *Op. Cit.* pp. 92.

269 Ziccardi, Alicia *Op. cit.*

270 *Ibid.*

En esta parte administrativa de la acción gubernamental guarda importancia la idea de calidad en la producción de bienes y servicios, de manera que la especialización es una vía para elevar la eficiencia y la eficacia; lo cual hace intervenir la llamada diferenciación funcional seguida de la jerarquía en la distribución de la autoridad, y el principio de mando, pues la autoridad es vista como instrumento para la coordinación de la acción, sobre la base de una racionalidad operativizada a partir de normas. En consecuencia la centralización-descentralización aparece como problema técnico, cuya solución es la actividad fragmentada en busca de una disminución de esfuerzos y una maximización del rendimiento.

Al principio, el Estado centralizado puso de relieve sus funciones ideológicas, esto es, cómo asegurar la unidad y cohesión del cuerpo social. Esto explica la importancia otorgada a las políticas unificadoras y las políticas sociales (desarrollo de formas de solidaridad fuera del dominio de la Iglesia católica). A su vez, así puede entenderse la relevancia que adquiere la igualdad. Y aquí, el Estado debe ser un agente eficaz de la lucha contra los poderes no estatales, incluidos los de orden político y económico. Durante cerca de medio siglo, el Estado será perfectamente funcional para asegurar a la vez el desarrollo económico y el desarrollo social, la protección de los individuos y la incorporación de los grupos marginados.

Esto lleva a contemplar, cada vez más, la necesidad de aplicar auténticas políticas de descentralización que, junto con acercar al tomador de decisiones en el ámbito público a las necesidades que debe satisfacer, son concebidas como medio de volver a desarrollar la acción estatal para realzar su eficacia. Siempre es muy difícil que la burocracia central acepte que se le quiten prerrogativas en beneficio de entidades locales, por temor a que se reconviertan en espacio de poder local. En este caso la descentralización, no se presenta como un medio de racionalización de la acción estatal, sino como un instrumento político que puede contribuir al desarrollo o a la consolidación de la democracia.

El problema de la administración pública consiste en traducir la voluntad política y la razón de Estado en acciones concretas que tengan el efecto esperado. Dicho problema se agudiza en los procesos de cambio, debido a que el aparato estatal está constituido por estructuras organizacionales que producen inercias, intereses y racionalidades parciales. Y dado que no existen estructuras administrativas mecánicas ni aparatos estatales monolíticos, se requiere estudiar la dinámica en la que se mueven actores y agencias en las instituciones gubernamentales.

En México se ha discutido la necesidad de un nuevo federalismo y esto conlleva incorporar el tema de la descentralización, porque pese a que no tienen el mismo significado, para el caso mexicano sí están orientados al mismo fin: el de fortalecer los gobiernos locales.

Los esfuerzos hacia la desconcentración administrativa y la descentralización gubernamental inician a principios de los años setenta. De acuerdo con Enrique Cabrero²⁷¹ desde entonces, cada gobierno intenta dar pasos adicionales, así como características propias al proceso. Estos esfuerzos quedaron inconclusos y no se caracterizaron por una lógica integral y

²⁷¹ *Ibid.*, pp. 36.

coherente. Fueron programas que en algunas ocasiones se contrapusieron unos a otros para, al final, proporcionar direcciones múltiples e incompletas a la descentralización.

Un proceso que se presenta como un conjunto de origen común, donde el centro lo ocupa el gobierno federal, que en el camino encontró a la vez oportunidades y resistencias en los aparatos burocráticos de los gobiernos estatales y municipales y en la compleja realidad social. Al mismo tiempo, el proceso, desde el centro, pese a ser desarticulado permitía trazar algunas guías que más tarde seguirían los gobiernos estatales y municipales y las sociedades y comunidades locales para demandar nuevos espacios de gestión, de expresión y de participación. Lo que inició como directiva del centro hacia la periferia se fue convirtiendo en acción reactiva ante una creciente demanda de las localidades por hacer valer el pacto federal instaurado desde siempre en las leyes mexicanas.

La cual es una característica de los esfuerzos de reforma del Estado. Las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales transforman las estructuras burocráticas, en formas abiertas, competitivas y participativas, de manera tal que se puede hablar de un proceso. Y en éste la transición de las políticas persigue propósitos de eficiencia y legitimación de la acción del Estado ante la sociedad, así, mientras que la tendencia a la centralización del poder de decisión, en la tarea de gobierno, desencadena estructuras estatales verticales y cerradas, el cambio hacia la descentralización permite avanzar hacia una mejor funcionalidad de las estructuras estatales, y obliga al inicio de una fase de redistribución de los recursos y del poder, tanto de manera espacial, como entre los diversos organismos y redes gubernamentales y no gubernamentales. Entonces, se vuelve un reto enfrentar y atender las demandas locales en una situación de crisis económica y un proyecto neoliberal en marcha.

Al asignar a las comunidades sus tareas y funciones administrativas con escasos medios financieros para realizarlas, las reformas, pese a que han introducido un nuevo pluralismo en el ámbito local, basado en la complementariedad de dichas unidades gubernamentales que presentan diferentes intereses y sectores de actividad, hacen difícil el cumplimiento en el ámbito local.

Como lo señala Cabrero, las reformas han creado en lo político un nuevo pluralismo, mientras que, en lo administrativo, han promovido una mayor cooperación entre los diferentes estratos del gobierno. Esto ha tenido un efecto negativo en la presentación de servicios sociales. Las reformas descentralizadas de gobierno provocan cambios significativos en los gobiernos locales. La propuesta descentralizadora no sólo contribuyó un punto prioritario de la agenda gubernamental, sino que, fue iniciativa impulsada por un grupo importante con poder de decisión.

Si bien la estrategia descentralizadora se abocó a la redistribución del poder en favor de los gobiernos locales, también se fue fortaleciendo la mecánica de la nueva estructura. De acuerdo con Enrique Cabrero,²⁷² en México el gobierno ha promovido varias políticas dirigidas

272 Cabrero Mendoza, Enrique "León Guanajuato. El modelo del municipio-empresa" en Cabrero Mendoza, Enrique, 1995, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en Gobiernos Locales*, Editorial Porrúa-CIDE, México, pp. 36.

hacia la descentralización de la vida nacional. Bajo tres líneas: fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional. El fortalecimiento del federalismo descentralizó la política mediante el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales, en una división de esferas que se limitan recíprocamente. Fortaleció el federalismo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Los convenios únicos de desarrollo para fortalecer las haciendas públicas locales.

El autor añade que es posible afirmar que en México se orientó más a un proceso descentralizador hacia la sociedad civil, pero que habría de asumir esta interpretación con cautela, pues si bien es válida en términos generales, la realidad es que ninguna de las fases mencionadas fue concluida como programas sexenales, más bien han quedado inconclusas; siendo iniciativas aisladas unas con otras, como proyectos que han competido entre sí, puesto que en cada fase se ha desestructurado parte de lo anterior para reorientarlo.

Para él la descentralización en gobiernos locales (1982-1988) sentó las bases para institucionalizar el modelo, pero no logró imprimir una nueva dinámica real en los gobiernos locales, si bien generó una nueva dinámica de participación, no logró sentar las bases para un nuevo modelo de gestión pública; fue más un nuevo estilo de gobierno que un nuevo marco institucional para la acción gubernamental. Sin embargo, hoy por hoy el caso mexicano sigue siendo uno de los que presenta un mayor grado de centralización fiscal en América Latina, ya que solo el 3 o 4 por ciento del gasto público se asigna desde este nivel de gobierno.²⁷³

La descentralización iniciada después de 1982, como un recurso del gobierno federal para distribuir los efectos de la crisis económica, se transformó en un instrumento de la distribución del gasto en el cual podían participar los tres niveles de gobierno; de manera tal que su orientación social y la tendencia de eliminar la discrecionalidad de las autoridades centrales se volvieron relevantes en las nuevas relaciones intergubernamentales, iniciadas en esos años y se hicieron más evidentes en la década de los noventa.

Sin embargo, la distribución fiscal centralizada, constituyó en los noventa una la discrecionalidad que limitó el avance hacia la descentralización. De aquí la importancia de que los congresos locales puedan incorporar leyes y reglamentos que ayuden a lograr un equilibrio donde el saldo a favor sea el de políticas descentralizadoras que apoyen el bienestar social. Desde esa perspectiva, el equilibrio de poderes adquiere un fuerte significado en las políticas de descentralización, pues los congresos locales podrían incorporar iniciativas.

Por lo anterior, resulta importante ocuparse del contexto estatal donde se desenvuelven las instituciones locales como es el caso de los organismos estatales de vivienda. Y si Martínez y Ziccardi se preguntan, ¿Cuáles gobiernos locales pueden hacer qué?, pero, sobre todo y cualquiera que sea el nivel del gobierno que se responsabilice, ¿Cómo hacer qué? y ¿cómo hacerlo bien y con la participación de la ciudadanía?, para las políticas sociales, conviene precisar lo mismo en el caso de la gestión habitacional. Tras la descentralización en la década

273 *Ibíd.* pp. 38.

de los ochenta, la década de los noventa mostró una etapa donde el diseño de las políticas sociales tomó en cuenta la focalización como modalidad para la distribución de los recursos.

Tradicionalmente la política social es referida a normas para distribuir el gasto público, con lo que se pretende cumplir los derechos sociales constitucionales. Los recursos destinados a la vivienda que el gobierno clasifica como parte del gasto social, se argumentan como inversión para elevar la calidad de vida, dando el apoyo para acceder al bienestar y a los mecanismos de integración social. Si el derecho social constituía un *horizonte* de desarrollo para estratos socioeconómicos o sectores sociales, en la década de los noventa la determinación de las necesidades básicas es el techo de las reivindicaciones sociales.²⁷⁴

Las prestaciones sociales fueron algunos de los instrumentos básicos de la política social, tal fue el caso de la vivienda. Esta política social se articuló alrededor de un aparato institucional, en cuya gestión la representación del sindicalismo oficial tuvo amplio espacio. Las instituciones tripartitas, por ejemplo el INFONAVIT fue un arquetipo. A partir de 1983 la política neoliberal aparece con el desmantelamiento de las instituciones tripartitas, y la casi total desaparición de los subsidios. Este desmantelamiento se ha sustituido con una política social donde casi desaparecen los derechos sociales como el de vivienda, entre otros. Pero la definición de una nueva política social no puede hacerse en términos de programas aislados. La nueva política tendría que ser herramienta fundamental de la estructuración de un nuevo pacto y de un nuevo proyecto de desarrollo, de manera que ese nuevo régimen sería condición y efecto de un nuevo modelo de desarrollo. Tendría que consistir en un mecanismo de reconstitución de sujetos sociales.²⁷⁵

Ahora bien, entre las características principales que dan connotación a los procesos de descentralización está la falta de un soporte financiero en el ámbito local, que lo hace dependiente del gobierno federal. Asimismo, falta de transferencia del poder de decisión a los gobiernos locales para tratar los problemas en ese nivel, lo cual es trascendental, dado que el ámbito descentralizador incluye lo económico, lo político, lo social y administrativo.

De aquí que sea significativo tener presente que, las políticas descentralizadoras consisten, cuando menos, en una redistribución de recursos y puede implicar un traslado del poder de decisión a instancias federales, al ámbito local, sea estatal o municipal e incluso a la sociedad civil. Por tanto, resulta necesario aproximarse a ellas en su propia dinámica permanente la cual corre entre centralización y descentralización; y cuyo propósito general consiste en promover la diversificación en la esfera de toma de decisiones, en busca de una amplia y plural apertura. En México ha existido una centralización fiscal, condición y a la vez efecto de la existencia de un presidencialismo sustentado en la concentración de recursos en el Ejecutivo federal, cuya contrapartida es la debilidad de los gobiernos locales.

274 Elías Garavito Rosa Albina, "Recomposición, pacto y política sociales; hacia una nueva estrategia" en Cristina Laurel Asa (Coord), Ebert Friedrich, *Hacia una política social alternativa*, México, 1996, pp. 67-69.

275 Elías Garavito, Rosa Albina *Op. cit.*, pp.73.

En la Cámara de Diputados donde el partido del Presidente ya no posee mayoría, el tema de los recursos de la nación adquiere nuevas connotaciones, puesto que los representantes políticos de la oposición, tanto en ésta como en la de Senadores, han comenzado a pugnar exitosamente por una distribución más justa de la recaudación fiscal.

Así la descentralización de los recursos financieros del gobierno central a los gobiernos y municipio se da ante la presión de la oposición y en el marco del nuevo federalismo dictado desde el gobierno. La idea fue que la Secretaría de Desarrollo Social, destinara recursos a los municipios, al desarrollo regional y a la atención de la pobreza mediante el Ramo 26 y por medio de los convenios de desarrollo social que se celebraron con cada entidad federativa. Lo anterior con el fin de fortalecer las haciendas públicas estatales y municipales, los gobiernos locales destinarían esos recursos en acciones que se enmarcaran en las políticas sociales.²⁷⁶

Esa instancia cumplió una función técnica de coordinación y supervisión; a la vez trazó un programa en siete vertientes relacionadas con: la asesoría para la toma de decisiones, el análisis y seguimiento sectorial, la promoción y vinculación intergubernamental, los estudios comparados, la valoración e integración de propuestas y la generación de productos.

La acción de los parlamentarios se centro en exigir que se modificara la inequitativa distribución de los recursos entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Pero la descentralización de los recursos destinados a la política social para los sectores de menores ingresos fue claramente demandada por los gobiernos locales que criticaron la forma como había actuado el PRONASOL en el sexenio salinista.

El paso más importante que se dio en ese proceso de descentralización de los recursos fue la transformación del Ramo 26 del presupuesto federal, de Superación de la Pobreza, según los principios de distribuir los recursos con transparencia, garantizar la equidad y la justicia en la asignación a entidades federativas y municipios, evitar la discrecionalidad y asegurar que el presupuesto se destine a acciones para superar la pobreza.²⁷⁷

Fue precisamente el fondo, el principal mecanismo de descentralización ya que pasó a ser ejercido por los gobiernos locales y municipios y se destinó a regiones y localidades con mayores rezagos en, servicios públicos, infraestructura municipal, apoyo a productores de alta siniestralidad y programas de apoyo a niños en Educación básica. Para determinar los montos se aplicó por primera vez una fórmula que incorporaba indicadores de rezagos de infraestructura social y niveles de pobreza por insuficiencia de ingresos.

La forma de operación continuó siendo el Convenio de Desarrollo Social firmado entre la Federación, las entidades federativas y municipios. Cabe mencionar también que para ejercer estos recursos se ideó la figura de los Consejos de Desarrollo Municipal como órganos de coordinación de toma de decisiones.

²⁷⁶ Ziccardi Alicia y Martínez Assad, Carlos *Op. Cit.*

²⁷⁷ *Ibid.*

Sin embargo, en 1997 la fórmula para el Fondo de Desarrollo Social fue criticada en el Congreso de la nación por no ser tan clara ni transparente,²⁷⁸ lo cual obligó a realizar nuevos ajustes. A ello se sumaron las críticas de los municipios hacia los gobiernos estatales quienes no transparentaron necesariamente los montos recibidos, ocasionando que los municipios interpusieran recursos legales ante la SEDESOL en contra de los gobiernos estatales.

Pero al mismo tiempo se señalaban problemas que debían ser solucionados, expresaban la necesidad de agilizar la transferencia de recursos y flexibilizar la estructura programática, no etiquetar los recursos en los programas, ampliar los recursos del fondo de desarrollo municipal y del Ramo 26 en su totalidad, especificar los tiempos de liberación de los recursos para eliminar el señalamiento con fines electorales, transferir los recursos directamente a los municipios para evitar trámites excesivos, reglamentar el comité comunitario y el Consejo de Desarrollo Municipal para la operación del fondo, como requisito que requiere clarificar los derechos y obligaciones de sus miembros y fortalecer su capacidad técnica y revertir la orientación del gasto hacia proyectos productivos y de obras de infraestructura regional.

En 1997 se introdujeron nuevas modificaciones a la fórmula para ajustarla en función de estas evaluaciones y se propuso considerar a la pobreza extrema como un problema multidimensional, lo cual implicaba considerar no sólo la insuficiencia de los ingresos sino la carencia de servicios básicos de la familia. Para ese año el presupuesto del Ramo 26 se estructuró en dos fondos:²⁷⁹

- 1 Uno fue el Fondo de Desarrollo Social Municipal con una asignación de 65 por ciento de los recursos del ramo destinado al financiamiento de obras de atención a la pobreza con impacto y que se transfiere a los municipios.
- 2 El otro fue el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo, con 35 por ciento de la asignación, orientado a financiar la continuación de obras en proceso, acciones prioritarias para el desarrollo de las entidades federativas, programas especiales de índole social, y el programa de empleo.

De igual forma la SEDESOL asumía en la firma de los Convenios de Desarrollo Social con los gobiernos locales, que la descentralización era la estrategia fundamental para que estos gobiernos y los municipios fuesen los responsables de la orientación, destino y aplicación de recursos del Ramo 26, junto con sus ayuntamientos y sus comunidades y que la participación era el eje de estas acciones. Para el ejercicio de 1998, los partidos de oposición exigieron mayores recursos y más autonomía de gestión de los municipios.

El desenlace en el Congreso de la nación fue atender en gran parte las demandas y crear el Ramo 33. Pero si bien en términos nominales el ramo 26 crece, no lo hace en términos reales, menos aun con los recortes efectuados al gasto social en los primeros meses del año. Los fondos de aportaciones que constituyeron este ramo implicaron la creación de un nuevo marco

²⁷⁸ Ibid.

²⁷⁹ Ibid.

jurídico para regular egresos federales, dentro de la ley de Coordinación Fiscal, el cual tiene efectos en el ejercicio del federalismo ya que los gobiernos locales pueden reglamentarlos y determinar la normatividad y el acceso de los recursos de los municipios.

La descentralización se realizó fundamentalmente a través de la transferencia de responsabilidades y recursos del ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación a entidades federativas y municipios, para inversiones en las siguientes áreas: agua potable y alcantarillado, drenaje y letrinización, urbanización, electrificación, construcción y conservación de infraestructura educativa básica; construcción y conservación de caminos, apoyos e infraestructura productiva rural.

Con el propósito de apoyar la realización de acciones tendientes al mejoramiento y ampliación de la vivienda, desde 1995 a través del Ramo 26 se otorgaron créditos para la adquisición de materiales de construcción, beneficiando con ello de manera focalizada a las familias de bajos ingresos que habitan en zonas rurales y urbano-marginadas.

De acuerdo con los objetivos del Programa Vivienda se realizaron acciones de mejoramiento dirigidas a la población de bajos ingresos en las comunidades rurales y urbanas mediante el impulso de programas de autoconstrucción. Con ello se contribuía a elevar el nivel de bienestar de los campesinos, indígenas y grupos populares, y –se decía- fortalecieran sus procesos organizativos y de participación social. Entre 1995 y 1997 con recursos del ramo 26 se realizaron acciones de mejoramiento de vivienda en beneficio de familias de escasos recursos.

El fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y del DF, en cambio, se hizo según el número de habitantes, lo cual indica que si se estima que la población del país, de acuerdo con el Censo de 1995, era de 91,158,290 según el monto aprobado, le correspondía a cada municipio 73.85 pesos por habitante.

Por ello nuevamente y no obstante que las autoridades locales expresaron reiteradamente los problemas que ocasiona el etiquetamiento de los recursos, no estuvieron exentos de esto ni de ser supervisados por la Federación. Además la forma de operación del Ramo 33 dio origen a un nuevo tipo de controversia constitucional, entre los municipios y los gobiernos locales, pues con el Ramo 33 quedó reglamentada la participación ciudadana en la Ley, pero no es obligatoria la creación de los Consejos de Desarrollo Municipal de la SEDESOL, como lo era en años anteriores, con lo cual se limitó la participación de las organizaciones.

Hacia finales de los años noventa, se agregó al problema su politización, en función del partido que controlaba el Ejecutivo local; fuese el PAN, el PRI o el PRD, las preocupaciones no eran acerca de la manera cómo se asignan y utilizar los recursos, sino quién los capitaliza políticamente.

2.1.4 Fundación de organismos estatales de vivienda

La creación de la SEDESOL debía significar un paso para el fortalecimiento del sistema nacional de vivienda en busca de mayor y mejor coordinación, apoyo a la autogestión, disminución de costos y mejor aprovechamiento de recursos; ello, con el fin de dinamizar el desarrollo social a partir de la coordinación institucional entre dependencias públicas de los tres ámbitos de gobierno de los sectores social y privado. Todo, como parte central de la política social en un intento por generar mejor gestión pública habitacional.

Para su acción institucional se plantearon tres vertientes:

- a) impulso de una política urbana orientada a desalentar la concentración demográfica en las grandes zonas metropolitanas y a estimular al desarrollo regional;
- b) armonizar el crecimiento económico con el aprovechamiento integral y racional de los recursos naturales, donde la protección al ambiente se vio como una parte medular de la política social;
- c) alcanzar mayor eficacia en la gestión pública de la vivienda, con la idea de pasar de un esquema ejecutor a otro de promoción y financiamiento.²⁸⁰

En particular, en el tema habitacional se asumió como institución coordinadora para impulsar la modernización de las políticas de vivienda, vistas como elemento importante, tanto en el desarrollo social como en el desarrollo económico. El fortalecimiento a la institución central se dio con la creación de la Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles.

La nueva secretaría asumió responsabilidades normativas, promocionales y de coordinación entre las dependencias y entidades públicas dedicadas a realizar acciones de construcción, mejoramiento, financiamiento y asignación de vivienda a nivel nacional; así mismo impulsaría la desconcentración de las entidades financieras de vivienda al promover y apoyar a los Institutos Estatales de Vivienda y ejercer la coordinación interinstitucional entre las autoridades y organismos que actúan a nivel federal, estatal y municipal.

²⁸⁰ Poder ejecutivo federal, Plan nacional de desarrollo 1989-1994, México.

En seguida se indican las fechas de fundación de los organismos estatales de vivienda:

Cuadro 5.

Institución	Siglas	Fecha
Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes	IVEA	9 de marzo de 1997.
Inmobiliaria del Estado de Baja California		10 de septiembre de 1978
Instituto de Vivienda del Estado de Baja California Sur.	INVI-BCS	10 de julio de 1982
Instituto de Vivienda del Estado de Campeche	INVICAM	
Instituto Estatal de la Vivienda Popular del estado de Coahuila	IEVP	31 de diciembre de 1975
Instituto de Vivienda del Estado de Colima	IVECOL	11 de abril de 1992
Instituto de Vivienda del Estado de Chihuahua	IVIE-CHIH	8 de agosto de 1987
Instituto de Vivienda del Distrito Federal	INVI-DF	6 de junio de 1995
Instituto de Vivienda del Estado de Durango	IVE-DGO	17 de julio de 1994
Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato	IVEG	8 de enero de 1985
Instituto del Vivienda y Desarrollo del Estado de Hidalgo	INVIDUEH	2 de diciembre de 1988
Inmobiliaria y Promotora de la Vivienda de Interés Público del Estado de Jalisco	IPROVIPE	31 de agosto de 1978
Instituto de Vivienda del Estado de Morelos	INVIMOR	14 de septiembre de 1988
Instituto Promotor de Vivienda, Desarrollo Urbano y Ecología de Nayarit	IPROVINAY	29 de marzo de 1995
Instituto de la Vivienda de Nuevo León	INVI-NL	20 de enero de 1995
Instituto de Vivienda del Estado de Oaxaca	IVO	16 de octubre de 1982
Instituto Poblano de la Vivienda	IPV	15 de febrero de 1991
Comisión Estatal de Vivienda-Querétaro	COMEVI	22 de julio de 1982
Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas	SEDUCOP	24 de octubre de 1997
Instituto de Vivienda del Estado de Sinaloa	INVIES	18 de mayo de 1983
Coordinación para Promoción de Vivienda del Estado de Sonora	COPROVI	30 de noviembre de 1992
Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanización	ITAVU	12 de mayo de 1982
Comisión Ordenadora de Desarrollo Urbano y de Vivienda del Estado de Yucatán	COUSEY	21 de febrero de 1986
Consejo Promotor de la Vivienda Popular del Estado de Zacatecas	COPROVI	23 de abril de 1997

Fuente: SEDESOL, Directorio de Organismos estatales de vivienda, 2003.

Ahora se presenta una tabla comparativa de objetivos de los institutos estatales de vivienda:
Cuadro 6.

OBJETIVO	IVE A	INVBC	INVI -BCS	INVICAM	IEV P	IVECO L	COPRODE R	IVIE- CHI H	INVI -DF	IVE G	INVIDUE H
Integrar y ejecutar el Plan Est. De Vivienda	X		X	X	X				X		
Coord. los Progr. Estat. De Vivienda	X	X	X	X	X	X		X	X		
Adm. y operar los fondos de vivienda		X			X	X			X		
Promover, proyectar, presupuestar y realizar programas	X		X	X	X			X			X
Planear gestionar y admrar. La reserva territorial	X			X	X	X	X	X	X	X	X
Coordinar la regularización de la tierra					X		X			X	
Instalar parques de materiales				X	X			X		X	
Promover la venta de predios con Serv, para su uso Habit.	X	X	X	X	X				X		
Gestionar la obtención de recursos para vivienda popular	X	X		X	X	X		X	X		X
Ejecutar los prog. De vivienda autorizados por la		X	X		X	X		X			

federación											
------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Objetivo	I P R O V I P	I P R O V I N A	I V O	I P V	S E D U C O	I N V I E	C O P R O V	I T A V	C O U S E	C O P R O V
Integrar y ejecutar el Plan Est. De Vivienda			X	X	X	X		X	X	X
Coord. los Progr. Estat. De Vivienda	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Adm. y operar los fondos de vivienda		X	X	X		X				X
Promover, proyectar, presupuestar y realizar programas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Planear gestionar y admrar. La reserva territorial	X		X	X		X	X		X	X
Coordinar la regularización de la tierra	X		X	X		X			X	X
Instalar parques de materiales	X	X		X						X
Promover la venta de predios con Serv, para su uso Habit.	X	X		X				X	X	X
Gestionar la obtención de recursos para vivienda popular	X		X	X			X	X	X	X
Ejecutar los prog. De vivienda autorizados por la federación				X	X	X			X	X

En los años noventa, la SEDESOL emprendió acciones concretas para apoyar a las nuevas instituciones de vivienda en el ámbito de los gobiernos estatales. La Dirección de Programas Estatales de Vivienda, de la Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, de la Subsecretaría de desarrollo urbano y vivienda, desarrolló el Programa Nacional de Fortalecimiento administrativo, financiero y operativo de Organismos Estatales de Vivienda, Primera Etapa, Programa Piloto, el cual conformó un esfuerzo federal por integrar un sistema institucional para la atención a la demanda social de vivienda.

Ya antes, en 1994, se había hablado sobre la participación de los estados de la federación. Se afirmó que los organismos creados por las entidades federativas para la atención de las demandas de vivienda constituyó en los años ochenta y noventa la alternativa real e idónea para enfrentar con decisión el problema de la marginación urbana originado por la presión del incontrolable aumento de la población en todo el país.²⁸¹

El Programa Integral de Fortalecimiento Administrativo, Financiero y Operativo de Institutos de Vivienda tenía como propósito orientar y dar cierto grado de homogeneidad al conjunto de actividades de los consultores en cuanto a la propuesta de cambios jurídicos, institucionales, administrativos, operativos y técnicos de los organismos responsables de la provisión del servicio. El fin último era mejorar la eficiencia en la gestión del instituto y elevar su capacidad para la administración y contratación de financiamientos.

La SEDESOL proyectó el fortalecimiento de los organismos promotores de vivienda, mediante la coordinación con otros organismos, como es el caso de BANOBRAS que instrumentó un programa integral de fortalecimiento administrativo, financiero y operativo de institutos de vivienda.

Las bases para el fortalecimiento de los institutos estatales de vivienda fueron: revisión y actualización del marco legal y reglamentario; administración y organización; actividades comerciales, contables y financieras; operación y mantenimiento de los sistemas; infraestructura existente, y alternativas de prestación de los servicios; modernización institucional.

Los institutos Estatales de Vivienda, en todo el país debían cumplir funciones y atribuciones propias a la entidad donde se encuentran ubicados; sin embargo todos ellos deberían tener como objetivo mínimo lo siguiente:

- 1 Promover la coordinación de los factores de la producción de vivienda.
- 2 Promover la constitución de reservas territoriales y su utilización para la vivienda y los medios y fines de acceder a las mismas.

281 SEDESOL, II Reunión Nacional de Organismos Estatales y Municipales de Vivienda, México, 1994.

- 3 Auspiciar entre los promotores sociales, industriales de la construcción y desarrolladores de vivienda, el desarrollo y ejecución de proyectos de construcción de infraestructura urbana para fraccionamientos y edificación de vivienda que cumplan con las disposiciones legales.
- 4 Promover ante las instituciones de crédito e instituciones de vivienda la disponibilidad de recursos financieros suficientes, oportunos y adecuados, y la modernidad de su operación;
- 5 Promover la simplificación y modernización de los procedimientos y normas en materia de vivienda y sus insumos.

La SEDESOL en el año 1999 emprendió el programa nacional de fortalecimiento de organismos estatales de vivienda. En su primera etapa realizó un programa Piloto, que comprendió sólo algunos estados de la República. La dirección general de política y fomento a la vivienda puso énfasis en el fortalecimiento interno. A partir de esos años se intentó ejercer la coordinación de las actividades en todo el país, en tanto cabeza de sector, y como resultado se obtuvieron algunos avances, entre los que cabe citar en este trabajo es el de emprender el fortalecimiento institucional de los organismos estatales de vivienda.

2.2. Organismos nacionales de vivienda

La problemática de la vivienda está directamente vinculada con la política general de desarrollo del país, esta situación determina que dentro de la política gubernamental se confiera una especial importancia a los programas de vivienda y a sus mecanismos operativos. En seguida se exponen las etapas identificadas, por las cuales han pasado los organismos nacionales de vivienda desde los años posrevolucionarios hasta los noventa, lo cual incluye la descentralización que llevó a la creación de los llamados organismos estatales de vivienda.

2.2.1 Proceso de estabilización política y surgimiento de organismos de vivienda

El periodo de 1917 a 1952 –que comienza tras el término del régimen porfirista y el proceso revolucionario, la constitucionalidad de la vida nacional y el inicio de su institucionalización que incluyó la centralización del poder político, la emergencia de la figura presidencial y la creación de las principales organizaciones nacionales- constituye el inicio de la intervención del Estado en materia de vivienda, en que predominó un patrón de vivienda popular de construcción sencilla, y aparecieron los primeros ejemplos de materiales de construcción industrializados.

El movimiento revolucionario desembocó en el reconocimiento legal de los derechos sociales, para los estratos populares y medios, lo cual constituyó la base principal que llevaría a los primeros pasos en materia de atención social. La Constitución partió del reconocimiento de la diversidad de intereses de los sectores sociales, lo cual sugiere su posible conciliación mediante la dirección y regulación del poder central.

El Estado mexicano no constituía un sistema político que se redujera a preservar las condiciones de producción capitalista, sino que diseñaba, organizaba y controlaba todo un conjunto de instituciones políticas y administrativas que debían incidir en el desarrollo social,

por lo que mediante el gasto social absorbió los crecientes costos necesarios para cubrir las demandas vitales de los amplios sectores de bajos ingresos. Esto formaba parte del contexto en el que surgió una modalidad de Estado, centrado en el bienestar social, que deviene del Estado capitalista liberal.²⁸²

El año 1917 fue crucial en el tema habitacional, pues el derecho de los trabajadores a la vivienda quedó asentado en el artículo 123 constitucional, fracción XII: “en toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparan un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas”.²⁸³

Entre 1910 y 1930, el proceso de urbanización estuvo determinado por factores importantes, tanto económicos como políticos que provocaron migración rural urbana y de habitantes de ciudades pequeñas a las ciudades capitales de las entidades federativas. Esto a su vez trajo consigo una demanda creciente de suelo urbano y vivienda, la cual encontró respuesta generalmente por parte de promotores privados, pues en el decenio de 1920-1930 hubo poco interés por parte del Estado en atender el problema habitacional. La Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro creada en 1925 (precursora del ISSSTE) fue la excepción, por sus acciones emprendidas al otorgar créditos a los trabajadores del Estado para la construcción o adquisición de viviendas, mediante el Programa de crédito y construcción de vivienda para empleados federales, convirtiéndose en el eje rector en vivienda.²⁸⁴

De los años treinta a los cincuenta, la estructura económica del país empezó a transformarse hasta alcanzar un despegue en lo industrial, y con ello en la urbanización, como fenómeno incesante que habría de generalizarse hasta fin de siglo. Se dio un cambio del modelo agro exportador al de sustitución de importaciones y otro en la estructura demográfica nacional en términos absolutos de población total.

El Estado desarrolló una estrategia de intervención que abarcó lo social, lo económico y lo político. A estos propósitos obedeció la creación de diversas instituciones, mediante las cuales fue posible ofrecer a la población acceso creciente de bienes y servicios, según la relación con el Estado.

Así, la política social mexicana se tradujo en la concentración de recursos e instituciones para la atención de los grupos vinculados a las organizaciones políticas hegemónicas. La política social fungió como un espacio de negociación en el que algo ganaban tanto los trabajadores, como sus líderes, el gobierno y el Estado. La política social, propia del Estado

282 Offe, Claus “Contradicciones en el Estado del bienestar” Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1990, pp. 22.

283 Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa Hnos. México, 1992.

284 La Dirección de Pensiones Civiles levantó un conjunto representativo de la época, de 144 departamentos de alquiler en la Colonia del Valle: el Centro Urbano Presidente Alemán, terminado en 1949.

capitalista como en México, cumplió sus objetivos económicos y políticos particularmente a partir del gobierno cardenista: promovió el mercado interno, el empleo, el consumo popular y preparó una fuerza de trabajo acorde con los requerimientos de industrialización nacional. Durante esos años, política social y política económica parecían caminar armónicamente de la mano.²⁸⁵

Los años 1920 a 1930 fueron señalados como los del inicio del proceso de consolidación política que habría de instalarse plenamente en los cuarenta; mientras que en la década 1930 a 1940 se apuntalaron las bases de los programas de desarrollo en México, al dar pauta a la estructuración económica y social, en la siguiente se institucionalizó el movimiento revolucionario, y se pasó de caudillismo a las instituciones en el manejo de los problemas nacionales y la participación de los actores.

En el discurso oficial de los años treinta y los cuarenta se habló de la necesidad de reducir las desigualdades sociales existentes en épocas anteriores. Los informes presidenciales se dividían en rubros generales, política interior, política exterior, política económica y política social. En ésta última se incluían cuatro ámbitos: educación, salud, seguridad social y comunicaciones,²⁸⁶ y después de los años sesenta se agregó el llamado sector vivienda.²⁸⁷ Ello se entendía como obligación dentro del compromiso de atender las apremiantes necesidades sociales del pueblo, las cuales quedarían inscritas en la Constitución de 1917, con su carácter democrático y progresivo; caudillos, gobernantes y constructores del nuevo régimen habían emergido de dicho movimiento convertido en Estado mexicano al que había que responder.²⁸⁸

Durante los años 1930 a 1950 en que se desarrolló el modelo de sustitución de importaciones y la industrialización y urbanización en las principales ciudades del país, sobre todo la ciudad de México, surgieron nuevas soluciones de vivienda, al lado de las tradicionales, aunque con producción escasa.

En 1932 se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito, la cual estableció entre sus artículos transitorios, la constitución del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP, actualmente BANOBRAS) fundándose en 1933,²⁸⁹ encargándole la función de emitir y colocar valores y bonos hipotecarios para captar recursos y financiar inversiones en obras de infraestructura, servicios públicos y la construcción de viviendas y al año siguiente la disposición se cumplió. Esta estuvo acompañada del decreto que expidió Lázaro Cárdenas para la venta de casas populares edificadas por el DDF.²⁹⁰

285 Ruiz Velásquez, Norma *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, INAP, México, 2000, pp. 87-90.

286 Las comunicaciones, tomadas como indicador social de un país, se refieren tanto a las vías de comunicación, como a los medios de comunicación. Para el primer caso, las principales vías de comunicación se componen de carreteras, ferrocarriles, obras fluviales y marítimas y, aeropuertos; para el segundo caso, los medios de comunicación son el correo, el telégrafo, el teléfono, la radiodifusión y los satélites.

287 La vivienda fue vista como problema social, al considerarse factor determinante para el hombre, junto con la salud y la educación. Su construcción presenta variaciones dependientes principalmente del lugar geográfico donde se encuentra y de los recursos económicos al alcance. Este último aspecto ha sido utilizado como una de las medidas del desarrollo de un país, a partir de la industrialización.

288 Lombardo Toledano, Vicente en su texto "La perspectiva de México: una democracia del Pueblo, los tres objetivos de la Revolución Mexicana", señala que la búsqueda se centró en independencia nacional, mejoramiento del nivel de vida del pueblo y régimen democrático".

289 Coplamar, *Necesidades esenciales de México, Vivienda*, F. C. E., México, pp. 75.

290 Zorrilla, Arena Santiago *50 años de Política Social en México, de Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*, Noriega Editores, México, 1988, pp. 62.

Las primeras operaciones crediticias en materia de vivienda tanto de BNHUOP, de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro conjuntamente con el Banco Internacional Inmobiliario se efectuaron hasta la siguiente década; así promovieron el primer gran conjunto habitacional: la Unidad Modelo; la idea era mezclar tipos de tenencia de la que resultaban edificios multifamiliares con viviendas en alquiler y casas unifamiliares para venta a plazos, y por consiguiente fue el primero de tipo mixto que hubo en México.

Mediante decreto presidencial, emitido en 1934, se facultó al DDF la construcción de viviendas destinadas a sus trabajadores de ingresos mínimos, por lo que decidió auspiciar la realización de conjuntos habitacionales, cuyo primer caso fue el de Balbuena. En 1935 hizo un conjunto de mayores dimensiones que el primero, en San Jacinto. Ambos conjuntos marcaron el inicio de este tipo de acción habitacional del Estado, que luego habría de multiplicarse.²⁹¹

En 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, para brindar seguridad social a los trabajadores y en sus inicios proporcionó vivienda a los derechohabientes. En 1956 emprendió su programa habitacional de vivienda para arrendamiento, mismo que duró hasta 1962.

También en 1943 se dio la creación del Banco de Fomento de la Habitación, que cuatro años después fuera absorbido por el BNHUOP, es decir, en 1947. Y en 1949 se emitió una nueva ley orgánica que dio rumbo al BNHUOP hacia actividades de ahorro y préstamo para la adquisición de viviendas.²⁹² En 1942 y en 1948, respectivamente, se emitieron dos decretos de congelación de rentas con el propósito de aliviar el problema de la vivienda popular de alquiler, dada las presiones inflacionarias y el deterioro salarial, cuya repercusión fue un decremento en la inversión inmobiliaria privada y un deterioro gradual de la vivienda existente.²⁹³

Durante la década de los años cuarenta, la urbanización de las grandes ciudades sufrió un rápido proceso, provocando un aumento en la demanda de viviendas. El Estado, avocado a este problema, trató de resolver la producción y distribución de las mismas, sin embargo, su actividad resultó limitada.

2.2.2 Desarrollo estabilizador y consolidación institucional: fortalecimiento de la acción habitacional del Estado

A partir de los años cincuenta hasta los años ochenta, el gobierno comenzó a aplicar una política de atención masiva a la vivienda, creando diversas instituciones mediante las cuales se encargó de todas las etapas de producción habitacional. Ello, en contraste con la política de vivienda de los años noventa, en la que sólo promovió la participación corresponsable de todos los sectores en el proceso habitacional.

291 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Desarrollo urbano: Programa Nacional de Vivienda, 1978, pp. 11.

292 Uno de los financiamientos del Banco de Fomento de la Habitación que luego quedó a cargo del BNHUOP fue la Unidad Narvarte (hoy Unidad Esperanza) terminada en 1948. Consistió de un conjunto formado por una docena de edificios de distintas alturas, con un total de 200 departamentos.

293 SAHOP, *Op. cit.*, pp. 11.

Entre 1952 y 1972 –periodo de auge de la industrialización, el crecimiento poblacional, la migración rural urbana, y con ello el surgimiento de grandes áreas metropolitanas y la insuficiencia cada vez mayor de suelo urbano- se da una producción de vivienda en grandes condominios con soluciones tecnológicas y diseños modernos. Durante el régimen alemanista la acción habitacional del Estado fue considerada espectacular por lo que se consideró un avance significativo en aquel tiempo.²⁹⁴

A finales de 1954 se decidió crear dos instituciones encargadas del problema habitacional, una fue el Fondo de las Habitaciones Populares para que el BNHUOP contara con un mecanismo ágil encargado de la producción de viviendas; y otra, el Instituto Nacional de la Vivienda (INV).²⁹⁵ Este instituto fue orientado a la atención y análisis de la demanda y problemas habitacionales de los estratos sociales de menores ingresos, y al establecimiento de políticas nacionales en la materia. Entre 1954 y 1970 el INV contribuyó en forma importante. El DDF, por su parte también avanzó de manera sostenida en la atención habitacional en un periodo de 17 años, entre 1947 y 1964.²⁹⁶

El ISSSTE, en 1954, sustituyó a la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro, comenzó por ofrecer créditos para adquirir casas o terrenos, préstamos hipotecarios y arrendamientos de viviendas económicas. También en 1954, el BNHUOP integró en su estructura institucional el Fondo de Habitaciones Populares con el carácter de órgano promotor de vivienda. Al principio y al final de este periodo, el Banco participó de manera importante en la construcción, no obstante su producción fue escasa en 23 años de desempeño y en 1965 cambió su nombre a Banco Nacional de Obras Públicas. En 1955 se creó la Dirección de Pensiones Militares, para otorgar vivienda a sus empleados, y entre 1956 y 1964 realizó esta tarea de manera creciente.²⁹⁷

El 27 de julio de 1956, el IMSS expidió el Reglamento de Servicios de Habitación, Prevención Social y Prevención de Invalidez, para fomentar el programa de vivienda. Los años cincuenta y sesenta se caracterizaron en la acción gubernamental por la construcción de vivienda para arrendamiento. La dirección de Pensiones Civiles participó activamente entre 1947 y 1964, la mayor parte son vivienda de alquiler y en el Distrito Federal. El IMSS promovió de manera relevante viviendas de 1953 a 1964; sin embargo, a partir de 1976 el Estado canceló sus acciones en materia de vivienda de arrendamiento. Antes de 1962, IMSS e ISSSTE, producían gran cantidad de viviendas por año, siendo éstas básicamente para empleados públicos. Sumados a los organismos anteriores, PEMEX construyó vivienda entre 1958 y 1964, apoyando así a los derechohabientes y empleados en la construcción, adquisición y arrendamiento habitacional.²⁹⁸

294 Secretaría de Programación y Presupuesto, Estadísticas históricas de México, Tomo I, INEGI, México, 1985, pp. 116.

295 Zorrilla Arena, Santiago *Op. cit.*, pp. 63.

296 Otras viviendas que promovió el INV entre 1959 y 1965 fueron en las siguientes unidades habitacionales: Unidad José Clemente Orozco en Guadalajara, Jalisco con 488 viviendas; Unidad Julián de Obregón en León, Guanajuato con 220 viviendas y en Tlalnepantla, Estado de México, 900 viviendas.

297 Poder Ejecutivo Federal, Informe de Gobierno, México, 1955.

298 Zorrilla Arena Santiago *Op. cit.*, pp. 63.

Fue en la década de los cincuenta que se crearon los primeros condominios en la Ciudad de México, que habrían de transformar sustancialmente el mercado inmobiliario nacional en los años por venir, pues la acción habitacional del Estado no se limitó a la capital.

Pero, con el ritmo al que crecía la población, y en la medida en que se concentraba en las ciudades, se magnificó el problema de escasez habitacional, pues ya no fue posible satisfacer la demanda de nuevos inmigrantes alojándolos en el interior de los centros urbanos o en sus orillas, y siguieron creándose colonias, éstas no eran suficientes ni podía acceder a ellas la población desempleada o subempleada de bajos ingresos, multiplicándose con ello los asentamientos humanos irregulares.

A comienzos de los años cincuenta, el DDF construyó vivienda para sus trabajadores de más bajos ingresos en Santa Cruz Meyehualco, las cuales eran casas unifamiliares; con base en esta experiencia, en 1962 emprendió la construcción de un conjunto de en San Juan de Aragón.²⁹⁹

Entre 1954 y 1972, principalmente, en los sectores donde no contribuía el sector público ni el privado, los propios habitantes producían viviendas precarias sin aplicación de técnicas especializadas. Consistían en viviendas progresivas, las cuales podían crecer y mejorarse a partir de un núcleo básico definitivo. La directriz de la política financiera de este periodo consideró pertinente aprovechar los créditos financieros internacionales, los cuales fueron negociados, de tal manera que funcionaron como elemento detonador de efectos multiplicadores sobre los volúmenes y el ritmo de capitalización interna.

Entre 1962 y 1963 fue creado el primer Programa financiero de vivienda, PFV, para aprovechar los recursos provenientes del programa nacional Alianza para el Progreso, y aplicar nuevas fuentes de financiamiento que estimularan la industria de la construcción y así atender la demanda social en materia habitacional. Inicialmente, el PFV se proponía canalizar recursos financieros provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como de la banca privada, para financiar vivienda a la población de menores ingresos.

El PFV tuvo su origen en la esfera gubernamental y consideró factible hacer uso de las atribuciones que poseía el Estado para orientar los ahorros captados por la banca y así incrementar el financiamiento destinado a la construcción de viviendas. El uso del ahorro institucional implicó que en la naturaleza del programa se propiciaría cambios en la mentalidad de los banqueros y de los miembros del gobierno.

Hasta 1964 la política habitacional recibió un fuerte impulso con el PFV, cuyos propósitos gubernamentales eran facilitar la compra de viviendas de interés social, incrementar su construcción, lograr que las instituciones crediticias privadas les destinaran financiamientos especiales, promover el ahorro público y generar empleos con la construcción masiva de conjuntos habitacionales y sus efectos multiplicadores en otras ramas industriales. También se

299 Poder ejecutivo federal, Cuarto Informe de gobierno, México, 1962.

trató de incorporar al financiamiento del programa el ahorro de los beneficiarios, aunque su acción principal fue atender sólo a trabajadores del Estado.³⁰⁰

Siguiendo la acción del PFV, se crearon dos fideicomisos encabezados por el Banco de México: el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los créditos para la Vivienda (FOGA). El FOVI se creó el 10 de abril de 1963 y adquirió un papel relevante en la generación de oferta habitacional, apoyando la construcción de viviendas entre 1965 y 1970, además de que construyó con recursos propios los cuales representaron el 35 % del total de acciones del sector público en ese quinquenio.³⁰¹

Los créditos internacionales concedidos por el Banco Interamericano de desarrollo BID y la Agencia Internacional de Desarrollo se sumaron a los fondos patrimoniales del FOVI para construir grandes conjuntos habitacionales que no sólo mostraron la factibilidad de los programas de vivienda de interés social, sino que contribuyeron a estimular a la banca privada para que realizara planes semejantes. Esos financiamientos pasaron a constituir solamente un pasivo del FOVI. El FOGA, por su parte, constituido en la misma fecha que el FOVI, y adherido al banco central, se ocupó de brindar apoyo a los bancos privados que concedieran préstamos con garantía hipotecaria o fiduciaria, destinados a vivienda de interés social, dadas las situaciones adversas como eran: falta de pago puntual de sus acreditados, insuficiencia del margen de garantía a cargo de los sujetos de crédito, absorción de una parte de los intereses de los acreditados como consecuencia del incremento en los costos de operación de los financiamientos, pago de diferenciales de los seguros de vida, invalidez y daños que los acreditados estaban obligados a pagar.³⁰²

De esa manera las operaciones del Foga vendrían a complementar las tareas encomendadas al FOVI, dentro de sus campos de especialización respectivos, para impulsar en forma sin precedente la construcción de habitaciones para familias de escasos recursos. Los recursos provenientes del FOVI y de los fondos del BID y AID fueron utilizados para construir grandes unidades habitacionales con el fin de estimular a la banca privada para que construyera conjuntos similares por iniciativa propia.

Otro instrumento creado por el Estado para coadyuvar en los programas financieros fue el establecimiento de títulos de crédito, éstos fueron introducidos en la legislación a finales de 1963, para representar el derecho del adquirente de una vivienda, mediante el pago de la totalidad de las cuotas estipuladas de la propiedad del inmueble.³⁰³

No obstante lo anterior, hasta la década de los setenta, no se contaba con una política general de vivienda destinada a los sectores populares, faltaban criterios programáticos satisfactorios, había ausencia de eficacia de los planos reguladores, cuya institucionalización fue

300 Secretaría de Programación y Presupuesto, op. cit. pp. 118.

301 Programa Financiero de Vivienda del Fovi, Evaluación y proyección 1970, pp. 44.

302 Ibid, pp. 45

303 Ibid., pp. 46

necesaria para fincar una acción sólida en las diferentes localidades urbanas del país, y ello fue algo que el gobierno consideró necesario superar en los siguientes años.

2.2.3 Quiebre del modelo de desarrollo estabilizador e inicio de la crisis: reorganización institucional de atención a la vivienda

En la década de los años setenta el modelo de sustitución de importaciones, de protección, de crecimiento con base en el mercado interno comenzó a mostrar síntomas de agotamiento, de modo que el llamado milagro mexicano iniciaba su quiebre. Durante más de veinte años el desarrollo estabilizador había propiciado mejoras, y eso incluía el proceso de urbanización y sus consecuencias, algunas expresadas en el crecimiento desordenado de las ciudades, y la demanda permanente por suelo urbano, servicios y más viviendas. De aquí que, en la década de los años setenta se dieron diversas acciones, tanto a nivel federal como en las entidades federativas, con el propósito de rediseñar las políticas en materia habitacional, reconociendo que, dada su complejidad, resultaba indispensable enfocarlo desde un punto de vista integral. Ya no bastaba construir vivienda para estratos específicos, como en los años anteriores, sino contemplar de manera interrelacionada los aspectos de suelo, servicios urbanos, financiamiento y la propia construcción habitacional.

Un arquetipo fue el Instituto de Acción Urbana e Integración Social, AURIS, creado en 1970 en el Estado de México, con atribuciones no sólo para construir sino para realizar estudios urbanos y atender la regularización de la tenencia de la tierra.

Los cambios sufridos en el problema habitacional, atendidos por el gobierno de Echeverría, dio origen a tres organismos públicos federales y uno para el área rural: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que correspondió a los trabajadores de empresas privadas, agrícolas, industriales, comerciales, mineras; el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), al que pertenecen los empleados públicos; y el Instituto del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO). Por lo que toca a la acción del DDF en materia de vivienda, en 1970 se creó la Dirección General de la Habitación Popular del DDF. Esta Dirección, durante el gobierno de López Portillo, pasó a formar parte de la Comisión de Desarrollo Urbano (CODEUR) del DDF, encargándose de coordinar la regularización de la tenencia y por lo tanto, relegando la construcción de viviendas.³⁰⁴

En 1973 se estableció el Fondo de Vivienda Militar, FOVIMI, sustituyendo a la Dirección de Pensiones Militares, creada en 1955, para atender las necesidades habitacionales de los miembros de las fuerzas armadas. Asimismo, se constituyó en ese año el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la ciudad de México, FIDEURBE.³⁰⁵ Y, con un ámbito de acción nacional, en 1974 se creó CORETT, comisión que se encargaría de la regularización de la tierra, aspecto de gran importancia en México dada la existencia de amplias y numerosas zonas urbanas ubicadas en tierras ejidales.

304 Zorrilla Arena Santiago, Op. cit., pp. 63.

305 Departamento del Distrito federal, Memoria de Gestión, 1976.

La intención de la política de vivienda hasta la década de los setenta fue elaborar una política integral en esta materia, que fuera congruente con sus medios y en sus fines, y que además de considerar la situación del país tuviera las particularidades que se requerían a nivel regional. Sin embargo en la década de los ochenta ese propósito no se había cumplido. Después de veinte años de desarrollo estabilizador, crecimiento industrial, migraciones internas de la población, estabilidad política e institucional, México experimentó una transformación significativa en la que se hicieron presentes fuertes demandas sociales, destacó la de vivienda, al lado de los requerimientos de tierra, servicios urbanos y créditos.

Hacia 1970 la situación de sobre ocupación y deterioro apuntaba la característica principal del déficit habitacional en México. Lo que pasaba en esos años es que había problemas de hacinamiento y de calidad inadecuada de la vivienda. Era un problema más de tipo cualitativo que cuantitativo. Tierra, infraestructura urbana, leyes, dinero, acción coordinada, planificación adecuada y decisión resultaba indispensables para avanzar en la disminución del déficit habitacional, para impedir que aumentase y para mejorar lo que ya existía.³⁰⁶

De ahí que al inicio de esa década, la política social englobaba aspectos agrarios, como laborales, de salud, de vivienda, educativos, urbanos, de bienestar, ecológicos y de vivienda. En ese mismo año inició actividades, la Dirección de Habitaciones Populares del Departamento del Distrito Federal. Este organismo tenía el propósito de promover programas de habitación, los cuales consistían en pies de casa, mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda terminada (vivienda base, vivienda-taller, tapanco, tapanco-comercio), fraccionamientos populares mediante lotes con servicios, regeneración urbana y reubicación de familias afectadas.³⁰⁷

En 1971 el Instituto de Vivienda se transformó en el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda), que al igual que AURIS estaba facultado para tramitar expropiaciones de tierra para vivienda.

En la década de los setenta, luego de la reforma del artículo 123 Constitucional se modificó la relación tripartita en la política de vivienda, se derogó la obligación —hasta entonces incumplida— que tenían los patrones de dotar de vivienda a los trabajadores. Inmediatamente después se reformó y adicionó la Ley Federal del Trabajo, estipulando la creación de un fondo de vivienda para los trabajadores, constituido por una aportación de los patrones —ya no solamente algunos, como estaba implícito en el Artículo 123, sino todos— equivalente al 5% sobre los salarios de sus trabajadores. Algunas leyes de las entidades federativas contuvieron disposiciones relacionadas con vivienda, cuando la facultad reglamentaria del artículo 123 correspondía a los Congresos locales. Pero, aún así el derecho de los trabajadores a una vivienda seguía sin atenderse.

306 Infonavit, Infonavit 15 AÑOS, México, 1988, pp. 38-39.

307 Historia de la vivienda en México, pp. 6-14.

La reforma del artículo 123 derivó la creación del INFONAVIT, (que enseguida se comenta) como organismo nacional encargado de manejar los recursos provenientes del 5%. Por su parte, el FOVISSSTE operó bajo un esquema conceptual muy parecido al del INFONAVIT, salvo que los recursos financieros no habrían de provenir del sector empresarial sino del mismo Estado, quien habría de aportar el 5% de los salarios de sus trabajadores. Así, la obligación de los patrones de dotar de vivienda a los trabajadores se transforma en aportar el 5% sobre el salario de éstos.³⁰⁸

El INFONAVIT fue diseñado como un organismo tripartita: trabajadores, patrones y gobierno federal, con recursos de las aportaciones patronales (5 por ciento, sobre los salarios de los derechohabientes) y recuperación de los créditos hipotecarios. Las aportaciones patronales constituyen cuentas de ahorro individuales (registradas en las Afores, aproximadamente 12 millones de cuentas); generan un rendimiento no menor al incremento en el salario mínimo. Se aplican para créditos hipotecarios a los trabajadores, para otorgamiento de pensiones, junto con las cuentas de retiro del SAR.

INFONAVIT comprende compra de vivienda (nueva o usada), construcción en terreno del trabajador, mejoras y ampliación, pago de pasivos más 90 por ciento, a constructores, en lugares donde hay demanda de trabajadores, pero no casas (subastas) menos 10 por ciento. Las condiciones financieras de los créditos involucran monto hasta 180 VSM, plazo hasta 30 años y ajuste del saldo con incremento en el salario mínimo, pago (vía nómina) del 25 por ciento del salario (20 por ciento, en VSM), y las aportaciones patronales se aplican al crédito. Sus nuevas reglas de crédito incluyen 220 VSM, monto hasta 180 VSM, saldo subcuenta de vivienda, entrega al trabajador, plazo hasta 30 años, interés fijo del 4 al 9 por ciento anual, ajuste del saldo: incremento en el salario mínimo, pago (vía Nómina) con cuota fija en VSM (proporcional al crédito) y aportaciones patronales que se aplican al crédito. En cuanto a los dos millones de créditos otorgados, éstos implican una gran población beneficiada (familias mexicanas con promedio de 5.3 miembros); uno de cada 10 mexicanos habita una vivienda adquirida mediante un crédito.

Es importante mencionar que la relación tripartita se aplicó en el FOVISSSTE mediante el argumento de su eficacia en el IMSS. El primero de mayo de 1971 se exacerbó la demanda de que dentro de la Comisión Tripartita se incluyera la temática de la vivienda de los trabajadores del Estado. Como resultado de las discusiones en dicha comisión se señaló al gobierno federal como ente obligado a participar de manera tutelar para con la clase trabajadora; se indicó que el sector empresarial tenía la obligación de dotar de viviendas cómodas e higiénicas a sus trabajadores, y de la misma forma el Estado.³⁰⁹

Los programas prioritarios del FOVISSSTE, se agruparon en tres tipos: otorgamiento de créditos hipotecarios; financiamiento de unidades habitacionales adjudicadas a trabajadores mediante préstamos hipotecarios, y devolución de depósitos constituidos a favor de los servidores públicos. Así la necesidad de hacer reformas a sus sistemas de operación se dio en

308 Infonavit, Op. cit., pp. 307.

309 Catalán Valdés, Rafael Op. cit. pp. 42.

tres aspectos: el otorgamiento de los créditos debía ser más transparente, objetivo y equitativo; los mecanismos de financiamiento debían modificarse acercándose a mecanismos de mercado, y su sistema de recaudación de las cuotas patronales debían hacerse más eficientes.

El 24 de abril de 1972 se publicó la ley que creó el INFONAVIT para atender necesidades de la clase trabajadora, lo cual era algo ya señalado en la constitución de 1917. Se consideró una solución que rebasaría la tendencia anterior de construir vivienda en renta, no en propiedad. Sus propósitos eran satisfacer las aspiraciones de los individuos en equilibrio con las comunidades; utilizar racionalmente y preservar en forma adecuada los recursos naturales; inducir el proceso de adaptación de la comunidad o la cultura urbana; aplicar técnicas de planeación que asegurasen un uso del suelo eficaz del territorio; optimizar el aprovechamiento de las economías de escala en el volumen de construcción, de obras de infraestructura y de los establecimientos de servicio.

Los años de 1972 a 1976 constituyen el periodo formativo del INFONAVIT, el cual se caracterizó por la promoción directa, de conjuntos habitacionales, situación que habría de cambiar en 1977 al iniciar el periodo presidencial de José López Portillo, manteniéndole así hasta 1982. En la segunda etapa se logró la consolidación de carácter financiero, disminuyendo su ingerencia en la producción directa y aumentó sus recursos hacia la promoción externa de vivienda. Su ámbito financiero se basó en un nuevo sistema de contratación por medio de una institución financiera, por lo cual sólo adquirió suelo urbano que fuese susceptible de contar con servicios básicos a corto plazo. Se encargó de promover vivienda de interés social y emprendió un proceso de simplificación de procedimientos y la agilización de trámites.

Los años 1983 a 1986 comprenden la tercera etapa, en la cual amplió los campos financiero, administrativo y tecnológico, con lo que se hizo evidente su madurez y se alcanzó mayor cobertura social en sus programas de vivienda y se consolidaron sus facultades como organismo fiscal autónomo.

Pero cuando se creó, no había en México una industria de construcción de la vivienda suficientemente desarrollada que permitiera generar la oferta suficiente para los primeros acreditados, aun sobre la base de sus entonces reducidos recursos. Es por ello que en la primera etapa este organismo tuvo que promover y financiar la construcción de conjuntos habitacionales directamente. Son de esta época los grandes desarrollos inmobiliarios que financió en varias partes del país.

En producción de vivienda, desde el inicio de sus operaciones se planteó la necesidad de definir su participación en el campo del financiamiento de la vivienda. La urgencia de atender en forma congruente un problema tanto tiempo postergado, propició un plan de acción inmediata en varias ciudades, simultáneamente, cuyos alcances fueron ampliamente discutidos en el seno de los cuerpos colegiados.

Los créditos para la adquisición de las viviendas se asignaban a los trabajadores por medio de sistemas de puntuación que si bien tienen elementos de subjetividad (situación que se modificó con las reformas de 1992) permitirían concentrar la atención en los solicitantes más

necesitados. La transmisión de la propiedad a favor de los familiares de los trabajadores que fallecieron sin necesidad de recurrir a la legislación civil de la materia, fue algo que aportó el INFONAVIT.

Se ha dicho que la Ley de INFONAVIT era avanzada para su época, concibió la resolución del problema habitacional -más allá de la construcción de espacios físicos- como creación de hogares. Pero al no prever la inflación que se deslizó desde los años setenta y se agudizó en los ochenta, el fondo de ahorro comenzó a decrecer.

A principios de 1975 adoptó la práctica de descontar al trabajador un 18 por ciento de su salario (14 por ciento, si percibía un salario mínimo) abandonado la rigidez de una tabla de amortización tradicional, y en 1987, se introdujeron reformas al régimen de recuperación de créditos, que llevaron a convertir los saldos en múltiplos del salario mínimo vigente en el momento del pago de cada una de las amortizaciones, indexándose así la recuperación. Las modificaciones fueron favorables, pero no suficientes, pues era necesario cambiar las constantes de la fórmula para dinamizar el proceso de recuperación y hacer que el fondo fuese revolvente.

Para 1976 el INFONAVIT integró 19 delegaciones regionales, e inició la formación de oficinas de administración de cuenta individual, y una receptoría abocada a la documentación de recuperación. En 1976 se constituyeron 11 receptorías en 10 entidades federativas y una en el Distrito Federal.

Al término del periodo 1972-1976 se habían asignado viviendas a derechohabientes, de acuerdo con las reglas generales para el otorgamiento de créditos, según las cuales permitían otorgar créditos a los trabajadores con mayor necesidad de vivienda. La inversión incluía adquisición de suelo, gastos de urbanización y costo de construcción. En sus criterios de selección de suelo estableció como un elemento la necesidad de vivienda en la zona laboral, de donde proviniese el proyecto habitacional.

Al finalizar la primera etapa, 1970-1976, se dieron créditos cuyo 51% se destinó a trabajadores con ingresos de 1 a 2 veces el salario mínimo. En este periodo se financió el programa de vivienda en todas las entidades federativas, con lo que se cubrieron 107 localidades. En esos mismos años adquirió suelo dentro de un marco regulado y constituyó reserva territorial en 67 localidades del país.

El periodo de 1977 a 1982 se caracterizó por la consolidación del INFONAVIT como organismo financiero, mediante un sistema de contratación de una institución financiera. A nivel técnico, sus acciones se inscribieron dentro de las políticas de asentamientos humanos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y del Programa Nacional de Vivienda. Fue por eso que se estableció una relación cercana con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras públicas, se diseñaron normas generales de vivienda, se apoyó la autoconstrucción, se creó un programa de vivienda para asalariados del campo y de pequeñas comunidades, y en 1977 se convocó a una primera Reunión Nacional de Vivienda de Interés Social, donde participaron organismos del ramo.

En ese año se promovió un Programa de Vivienda de Crecimiento Progresivo, el cual consistió en dotación de vivienda familiar para los trabajadores de más bajos recursos, consistente en una unidad básica de vivienda programada de manera tal que pueda crecer de acuerdo a las necesidades y recursos de sus habitantes. Durante 1980 se revisaron y rediseñaron los prototipos para el sembrado de vivienda, y dos años después se aplicaron adecuándose a especificaciones, según la regionalización climática.

A partir del programa de reforma de la administración pública federal, en el INFONAVIT se trabajó sobre la idea de unificar políticas y procedimientos administrativos para la reorganización y desconcentración de sus actividades, incluida la coordinación y comunicación entre las delegaciones regionales y las oficinas centrales, iniciándose en el ámbito de la integración de información, tanto acopio como ordenación y explotación a fin de mejorar el control de programas de vivienda y la descentralización de las funciones.

Pero pese a la creación importante de instituciones abocadas a la atención del déficit habitacional, fortalecidas en 1972 no se lograba una solución integral al problema habitacional de bajo costo. Hacía falta un esfuerzo financiero que implicaba aumentar la oferta de vivienda en tres grandes áreas; a) la de los propios trabajadores asalariados, b) la de los no asalariados de bajos ingresos y c) la de pequeñas comunidades rurales dispersas en todo el territorio nacional.³¹⁰

Fue durante la administración de José López Portillo (1977-1982) cuando la política social pretendió adquirir un carácter más racional, pero sus intentos no fueron de todo exitosos, pues se mantuvieron los tintes populistas de régimen anterior. A pesar de los cambios ocurridos en México a partir de 1982, la política social conservó el mismo patrón de actuación que en las anteriores administraciones, pero en un contexto sumamente diferente por lo que no logró los mismos resultados, sino que éstos empeoraron. La política habitacional se orientó a proporcionar seguridad en la tenencia de la tierra, servicios básicos y un espacio suficiente que permitiera desarrollar las actividades fundamentales de las familias.

Durante la administración de José López Portillo, las acciones de vivienda se coordinaron con programas operativos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de la Actividad Industrial, Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados), con el Programa Nacional de Empleo, con el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y con el Plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados.

Con el Programa Nacional de Vivienda el Estado participó en el 45% de la construcción total de viviendas de 1982, sin embargo, el gobierno señaló que la “solución de la problemática habitacional no puede concebirse como un servicio público a cargo del Estado... La población ha cubierto en forma importante los rezagos habitacionales a través de la autoconstrucción, el 65.5% de las acciones de 1970 a 1979. Es por ello que el Estado ha apoyado esa actividad,

310 Aguilar Mejía, Raúl Diego La vivienda popular en México, Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Capacitación Política, México, 1982.

tanto a través de asesoría técnica, como de asignación de créditos y de acceso a materiales de construcción a bajo costo”.³¹¹

La década 1972 - 1982 fue un lapso de cambios que llevó a la transformación económica, política y social de México, entre otros la iniciativa federal que marcó el inicio de un largo proceso intermitente de descentralización y la diversificación paulatina de planes y proyectos en el ámbito del desarrollo urbano y la vivienda. Se masificó la producción de vivienda a cargo del Estado en unidades habitacionales a base de prototipos.

Entre 1977 y 1982 la política social de vivienda trató de integrar a sectores de población que anteriormente no habían sido incluidos, dadas las condiciones establecidas en la relación tripartita (Estado, empleadores y trabajadores asalariados) que delimitaban el beneficiario. Este lineamiento se dio desde la elaboración del Programa Nacional de Vivienda 1977-1982, el cual fue un instrumento para ordenar, coordinar, jerarquizar y articular las diversas acciones requeridas para avanzar en materia habitacional.

Dicho programa ubicó, conceptualmente, el problema dentro de un marco totalizador, en el que se tomaría en cuenta su interrelación con la compleja dinámica de los asentamientos humanos. Identificó lo que correspondía hacer a cada uno de los protagonistas: al sector público, al social y al privado. Definió el comportamiento de los diversos factores que inciden en el proceso generador de vivienda: tierra, financiamiento, materiales, construcción y tecnología, las características del mercado y su correlación con el ingreso. Analizó el impacto que sobre la vivienda tienen los instrumentos jurídicos, administrativos, financieros y normativos. Con esto planteó la necesidad de crear un marco de acción global, integral, con objetivos, políticas y estrategias únicas, lo cual debía permitir encauzar el esfuerzo que el país realizaría en relación con la vivienda, incorporando a sectores de la población no asalariada y a los productores del campo.³¹²

De 1977 a 1980 el Infonavit siguió como cabeza de sector, por encima de Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, el Fondo de Habitaciones Populares, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BNOPSA), el FOVI, el INDECO, la Dirección General de la Habitación Popular, DGHP, y otros programas para no asalariados como Coplamar y PIDER. Produjo viviendas terminadas en promedio anual, donde incorporó como beneficiarios a trabajadores no asalariados y de escasos recursos. Dentro del periodo 1980-1982 se dio financiamiento a programas de construcción mediante promociones externas de vivienda a fin de fortalecer el carácter financiero del INFONAVIT.

En abril de 1981 se creó FONHAPO, destinado a la atención de la población no asalariada que percibiera ingresos anuales inferiores a 2.5 veces el salario mínimo. Este organismo brindó apoyo a la autogestión y el financiamiento a los programas de vivienda progresiva y de lotes con servicios. El 21 de enero de 1985 se modificó el contrato constitutivo

311 *Ibid.*, pp. 99.

312 Catalán Rafael, *Op. cit.*, pp. 36.

para denominarlo Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO). Con su creación, el Estado logró responder a la población abierta más desprotegida.³¹³

El Estado se ocupó gradualmente de los sectores de más bajos ingresos, no asalariados, en las décadas de los setenta y ochenta. En una primera instancia proporcionó lotes de terreno con servicios; después promovió pies de casa, y en una tercera fase otorgó diversos apoyos para vivienda progresiva; así mismo apoyó el mejoramiento habitacional.

Dado que la acción individual resultaba insuficiente, se buscó ampliar la diversificación de la acción estatal mediante el INDECO, en los años setenta, de AURIS en el Estado de México, y después de FONHAPO, Y más tarde, con la iniciativa descentralizadora de gobierno federal, durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, 1982 a 1988, se crearon los institutos estatales de vivienda, a partir de la liquidación del INDECO.

A semejanza de la Federación, INFONAVIT, FOVISSSTE y en el Distrito Federal FONHAPO, los Gobiernos de los Estados se vieron en la necesidad de convertirse en constructores de vivienda y con ello constreñidos a inmiscuirse en una actividad que de suyo es compleja, ardua, conflictiva y además, en algunos casos se constituyeron en aval de los créditos otorgados en ese renglón por la banca oficial y privada.³¹⁴

Los gobernadores y presidentes municipales no deberían ser quienes negociaran mercantilmente y por lo tanto, a cualquier disposición que hicieran correspondería una utilidad de tipo social congruente con las políticas para planear, ordenar y regular los asentamientos humanos y en su caso, conservar o mejorar el crecimiento de los centros de población señalados en las legislaciones y en los planes estatales de desarrollo urbano respectivos.³¹⁵

La descentralización se realizó fundamentalmente mediante la transferencia de responsabilidades y recursos del ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación a estados y municipios, para inversiones en agua potable, alcantarillado, drenaje, letrinización, urbanización, electrificación, construcción y conservación de infraestructura educativa básica, construcción y conservación de caminos, apoyos e infraestructura productiva rural.³¹⁶

En los años setenta existían ya múltiples dependencias encargadas de legalizar y mejorar la vivienda, principalmente de interés social, en los asentamientos irregulares y en la zona metropolitana de la ciudad de México (CORETT, FIDEURBE, AURIS, INDECO, PCP). El INFONAVIT manejaba parte de la inversión pública total en la construcción de viviendas y en el otorgamiento de créditos individuales, así como el FOGA, el FOVI, el DDF y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. La CORETT fue creada para proteger los derechos de quienes adquirirían predios para construir viviendas. La PCP otorgaba protección jurídica y realizaba los trámites necesarios para regularizar la propiedad. El FIDEURBE pretendía favorecer el

313 García Peralta, Beatriz Una década de financiamiento habitacional alternativo en México: el caso FONHAPO, UNAM, Instituto de investigaciones sociales, México, 1998.

314 Santillán del Barrio, Antonio op. cit. 1972.

315 *Ibid.*

316 *Ibid.*

aprovechamiento racional del suelo en zonas deprimidas con la participación de colonos y fraccionadores. Así se integró un amplio espectro de organismos creados para el mismo fin que ocasionó duplicidad de funciones, dispendio, competencia y rivalidad.³¹⁷

Vale señalar que si se dieron esfuerzos significativos de planeación y de nuevas propuestas de programas. Se logró articular una distribución de créditos otorgados a favor de otras zonas del país, con una consiguiente baja de las acciones en el área metropolitana de la ciudad de México, que entre 1973 y 1977 absorbió el 31.9 por ciento de los créditos, mientras que entre 1977 y 1980 sólo el 15.2 por ciento. Pero pese a ello, el resultado no hizo cesar la demanda habitacional de la población.

2.2.4. Crisis y política social neoliberal de vivienda

En México durante los años ochenta, los actores sociales reconocidos se vieron superados por los no reconocidos, se observó entonces un proceso de movilización social autónomo que evidenció la burocratización y pérdida de vigencia de las formas e instancias de gestión social existentes: deterioro de la calidad de vida, desgaste de los procesos de decisión y acción colectivos, fomento de una cultura populista y de prebendas, así como el descrédito de organismos públicos.

Así, el corporativismo derivó en el desgaste del espacio público y del poder de las organizaciones y líderes de masas, el cual se manifestó en el distanciamiento de una sociedad más demandante de participar en las solución de sus problemas, de una manera más autónoma, ante la incompetencia de las instancias públicas, surgiendo nuevas organizaciones sociales y actores que ajenos a los canales de participación tradicional, han creado redes autorreguladas que eluden el orden institucional y al mismo tiempo lo obligan a reformarse, minando el antiguo sistema de intercambios gubernamentales-gremiales, en el que instituciones y recursos públicos se encuentran predominantemente al servicio de las organizaciones corporativas más fuertes, vinculadas a los actores hegemónicos del sistema político. En los ochenta, la sociedad civil desarrolló capacidad para organizarse fuera del sistema de partidos, en torno a la gestión de bienes o servicios, entre otros, la vivienda.³¹⁸

La acción del Estado no había sido suficiente para atender satisfactoriamente las crecientes necesidades habitacionales. Y grandes sectores de la población, al no poder obtener financiamiento, optaron por la ocupación irregular de terrenos en la periferia de las ciudades para autoconstruir su vivienda con materiales de poca calidad y, en muchas ocasiones, sin contar con la infraestructura y equipamiento urbano adecuados. De aquí que en las políticas habitacionales en el periodo 1989-1994, se planteó otorgar servicios básicos y créditos a los grupos populares organizados. Para la autoconstrucción se planteó promover abasto suficiente, oportuno y barato de materiales, a asesoría técnica en la gestión del crédito, y apoyo a la organización social.

317 Ruiz Norma Op. cit., pp. 98.

318 Ruiz, Norma op. cit., pp. 119-122.

En materia de política habitacional, la acción organizada tuvo como respuesta la acción del Fideicomiso Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), institución orientada a la atención de la demanda de los sectores populares no corporativizados y de ingresos bajos; lo cual, en opinión de López Paniagua, puede considerarse como elemento que anunciaba la reestructuración de las relaciones de poder Estado-sociedad.³¹⁹

Hasta los ochenta, la política social en México consistió en promover y/o financiar la producción de vivienda para sectores específicos, combinando en su acción diferentes modalidades, tales como el capital promocional, el industrial y financiero privados, que amplía su mercado y obtiene tasas de ganancia.; benefició con vivienda, al fijar condiciones que reducen la rentabilidad del capital financiero o con nuevas formas legales de captación de recursos para otorgar viviendas a estratos sociales a los que el sector inmobiliario privado no atiende.

Pero en la década de los noventa, las limitaciones de las políticas sociales se hicieron evidentes en la disminución de su participación estatal para atender las necesidades habitacionales siempre crecientes, y en el escaso aumento del número de unidades producidas por medio de programas de vivienda terminada.

El proceso inflacionario y el aumento del costo de la construcción afectaron severamente a los programas. Se observó la elevación mucho mayor del costo de la construcción que la del salario, y un estancamiento en la producción habitacional. Desde entonces, las instituciones para asalariados apoyan a un número reducido de derechohabientes, de manera que un alto porcentaje de los mismos está financiando a una minoría, habiéndose eliminado su posibilidad de recuperar las aportaciones acumuladas a su favor.

El bajo interés del costo por vivienda sostenido por el gobierno federal propició un beneficio para los derechohabientes que han tenido acceso a un crédito, pero se descapitalizaron sin afectar la ganancia de los promotores gubernamentales y constructores privados participantes.

En los ochenta la planeación partía del reconocimiento de que se requería la acción conductora y racionalizadora del Estado en los procesos de producción y distribución, para imprimir al proceso de crecimiento la orientación deseada. En el periodo del Estado de bienestar social, se señalaba que la finalidad era mejorar la eficiencia productiva. Para lograrlo, en el programa de gobierno 1982-1988, se argumentaba que dada la incipiente consolidación de una moderna estructura social, ésta se caracterizaba por la participación desigual de individuos o grupos, dentro de su propio proceso de transformación, y que ello derivaba en problemas de marginalidad. En esos años, en el contexto urbano, las actividades de la población se desenvolvían bajo fuertes presiones económicas de un mercado habitacional, se pensaba que el equilibrio de participación social en el proceso de cambio, no debía tratarse, por

319 López, Paniagua, Rosalía Op. cit. pp. 142.

parte del Estado, en forma paternalista, sino por medio de una política de vivienda y regular la participación de todos los individuos o grupos sociales dentro del mercado urbano.³²⁰

El PRI en el gobierno señalaba que, sin embargo, las diferencias sociales y económicas eran difíciles de atenuar a corto y mediano plazo; por ello la política de desarrollo debía partir de mecanismos institucionales, aunque éstos se vislumbrasen como un proceso lento y a largo plazo, pues garantizaban continuidad y equilibrio de la participación social. A corto plazo, había que fortalecer los canales de comunicación social entre la población y las autoridades, para tener un manejo adecuado de las demandas sociales que buscaran la participación popular en la política de desarrollo.

En México, en los ochenta, en que se dio una fuerte inflación, altas tasas de interés bancario, bajo ahorro y un lento crecimiento en la economía, la producción de viviendas de interés social resultó afectada, debido a que los ahorros se destinaban a actividades que se reconocían como prioritarias. Así, se hacía necesaria la intervención gubernamental en políticas que incluyeran reorganización en la construcción de viviendas, mediante su injerencia en el contexto del sistema de producción y suministro habitacional (industria de la construcción, relaciones laborales, reglamentaciones y normas no institucionalizadas, mecanismos de financiamiento de la vivienda, estructura impositiva, actividades de la construcción habitacionales locales y política macroeconómica relacionada con gravámenes prioritarios, etcétera), estímulos mediante una red de servicios accesibles, y modificación del sistema de producción de vivienda para hacerlo responder a las diversas necesidades habitacionales de la población de menores ingresos.

Con Salinas de Gortari se redujo el ámbito administrativo para recuperación crediticia y pago de la deuda habitacional, pero no hubo un programa específico de vivienda; se pretendía que PRONASOL se encargara de cubrir estas demandas, pero su programa sólo abarcaba proyectos reducidos que implicaban el mejoramiento y autoconstrucción de vivienda popular. Además de que el monto más significativo de los recursos para estas iniciativas fue dirigido únicamente a infraestructura urbana.

Con anterioridad, la política de vivienda estuvo centrada en cubrir a los sectores sociales integrados en las agrupaciones obreras y corporaciones sindicales mediante los fondos de vivienda, tales como INFONAVIT y el FOVISSSTE; pero éstos siguieron absorbiendo la parte más importante de los recursos gubernamentales destinados a vivienda. A pesar de las reformas hechas, en el intento de descentralizar estos beneficios, el INFONAVIT y el FOVISSSTE no se han visto afectados, aún cuando el Estado declara que no tiene capacidad para continuar el subsidio de la vivienda.

En conjunto, los recursos públicos se dirigieron preponderantemente a programas de vivienda terminada, lo cual contradice los planteamientos de los programas sectoriales, tales como el Programa Nacional de Vivienda 1978 (PFV) y el Programa Nacional de Desarrollo

³²⁰ Aguilar Mejía, Raúl Diego Op. cit., pp. 12.

Urbano y Vivienda 1984-1988 (PRONADUVI),³²¹ pues éste señalaba que 45 por ciento de las acciones deberían ser de vivienda progresiva y el 35 por ciento, a vivienda terminada, y que a esta última sólo se le dedicaría el 28 por ciento del total de los recursos.³²² Dicha preponderancia se debió a que ese tipo de acciones proporciona mayores utilidades a las empresas constructoras, lo que a su vez reditúa en un impulso a esa actividad.³²³

A partir de 1986 apareció una nueva fuente de financiamiento para los programas destinados a la población de menores recursos: el crédito externo asignado al FONHAPO, cuya participación en el total de recursos del sistema habitacional fue poco significativa. El resultado fue un crecimiento, en acciones de vivienda, de los organismos del sector en 1981. Después de ese año la participación de los fondos para vivienda en la producción total fue la más importante, le siguió el Programa Financiero de Vivienda (PFV). Sin embargo, entre 1982 y 1988 la importancia de los fondos comenzó a decaer, mientras la participación del PFV se constituyó en mayoritaria y la de las instituciones que desarrollan programas de autoconstrucción aumentó considerablemente su proporción relativa. Cabe destacar que la política habitacional del gobierno durante los años setenta y hasta 1982, se realizó por medio de obligaciones impuestas al capital privado, ya sea del sector patronal o del bancario. La nacionalización de la banca en 1982 permitió al Estado agenciarse más recursos para destinarlos a programas habitacionales. Así los recursos provenientes de la banca se constituyeron en mayoritarios entre 1983 y 1988 y se produjo mayor crecimiento económico.³²⁴

Entre 1983 y 1986, el INFONAVIT adecuó regionalmente sus prototipos de vivienda y promovió la formación de 763 organizaciones vecinales lo que representó 53.5 por ciento respecto a las acumuladas en el país; evaluó las dimensiones mínimas de la vivienda y se incrementaron de 50 a 55 m² en superficie; en los prototipos integró tres espacios destinados a dormitorios, para abatir el hacinamiento, en apoyo a las políticas del gobierno federal; llevó a cabo la desconcentración de personal de oficinas centrales hacia las delegaciones regionales; mantuvo la política de incrementar la cobertura geográfica de sus programas de acuerdo con sus recursos; aumentó su capacidad financiera y la factibilidad técnica y administrativa de los proyectos, con lo que logró mayor cobertura social en sus programas y consolidó sus facultades como organismo fiscal autónomo.³²⁵

Entre 1982 y 1994 –periodo de crisis con el quiebre del modelo de desarrollo estabilizador– se presentó una reorganización institucional en vivienda, la cual incluye la descentralización cuya derivación gubernamental es la creación de organismos estatales de vivienda, así como la incursión de nuevos procedimientos constructivos.

321 Este Programa tuvo como principales metas: la reorientación de los sistemas de financiamiento para la vivienda de interés social, asignar mayores recursos, dar preferencia a los grupos sociales organizados y fomentar la autogestión; la constitución de reservas territoriales; la producción y distribución de materiales de construcción para la población de menores ingresos. *Cfr.* Martha Scheingart, 1989.

322 Reyes, Guadalupe “Consideraciones sobre la política de vivienda”, en Lechuga y Chávez (coords.), *Estandamiento económico y crisis en México, 1983, 1988*, T. II, UAM-Azcapotzalco. México, 1989.

323 SEDUE, *Estadística de Vivienda 1981-1982*, *Cfr.* en, Claudia Puebla Cadena, *Op. cit.*

324 Puebla Cadena, Claudia *Op. cit.*, pp. 59.

325 *Ibid.* pp. 71-72.

Al finalizar la década de los ochenta, al inicio del periodo de 1988- 1994, las políticas de vivienda se modificaron, al pasar de la provisión al enfoque facilitador. Este último fue promovido por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos UNCH, Hábitat en 1998, y por el Programa de Política Urbana y Desarrollo Económico del Banco Mundial en 1991.

Desde la década de los setenta, como lo explica Puebla Cadena, el Banco Mundial ³²⁶ se posicionó como la institución más importante en otorgamiento crediticio para programas habitacionales a los países subdesarrollados. Para este organismo el medio macroeconómico en un país afecta la oferta y la demanda; las normas y regulaciones gubernamentales impactan el desarrollo del sector habitacional; el sector de la vivienda no estructurado contribuye a la solución del problema habitacional como submercado; los proyectos aislados de lotes con servicios y mejoramientos de barrios representan efectos limitados; y, por lo tanto, la atención debe guardar una visión sectorial de conjunto, donde resalta la necesidad de una reforma institucional de los gobiernos, más que el desarrollo de proyectos.

Una segunda etapa del Banco Mundial, que incluye los años ochenta, se propuso cubrir aspectos del sector habitacional, relacionándolo con el sistema financiero y con el contexto cambiante de las economías dependientes, aunque aún era evidente la falta de una vinculación efectiva de la vivienda con el desarrollo urbano y con la economía.

En la tercera etapa pretendió superar estas limitaciones, tomando en cuenta a la vivienda como un sector económico importante y productivo, al considerar repercusiones favorables en el desempeño económico y global y como mercado que a su vez comprende submercados y que obedece a la ley de la oferta y la demanda.

Así, la política del Banco Mundial para los noventa partió de la idea del crecimiento y el desarrollo del sector habitacional en su totalidad, en el contexto urbano nacional. Esto implica su enlace directo con la economía urbana como vehículo para el crecimiento de la economía en general; al entender que dicho crecimiento y desarrollo incluye varios mercados: los de la construcción, el financiero, el de materiales y el de servicios profesionales. Con ellos el sector habitacional es visto como punto de intersección de los sistemas financieros, la política económica, la política social, la política ambiental y el gobierno. También se le vincula con las políticas sociales, pese al enfoque de libre mercado, pues incluye una amplia agenda social que privilegia la atención a los sectores de menores ingresos y el otorgamiento de subsidios focalizados. Para el Banco Mundial los dos objetivos fundamentales de las estrategias facilitadoras son: mejorar el desempeño del sector vivienda en su conjunto y hacer que éste multiplique el efecto de los escasos recursos públicos.

Si bien en los años ochenta se postulaba que el Estado debería limitarse a intervenir en las áreas donde pudiesen ocurrir ineficiencias en los mercados, a principios de los noventa en cambio, se empezó a argumentar que en los países subdesarrollados debería promoverse el

326 Ibid. pp. 30.

mejoramiento en el desempeño de los gobiernos y de los mercados en vez de considerarlos como instituciones opuestas y polarizadas.

Así, el Estado debía constituirse en el engranaje para la aplicación de las estrategias facilitadoras, ir más allá de ser el proveedor de bienestar y reductor de los costos sociales cuando ocurren ineficiencias en el mercado. Ello implica la formulación de la política, la promoción de la reforma institucional y la garantía de los derechos de propiedad, para que un mercado eficiente promueva el desarrollo del sector de la vivienda en su totalidad. Por ello, recomienda mejorar el funcionamiento de las instituciones de vivienda, como algo de gran importancia.

La estrategia de la descentralización sirvió en la década de los noventa para reducir la responsabilidad pública, pero no se pretendió la privatización de todo, únicamente de las actividades potencialmente rentables, y su instrumentación requería reestructuración de las instituciones mediante la intervención estatal directa para mercantilizar los servicios y garantizar un mercado estable. Una modalidad de privatización fue introducir un cambio equivalente en los fondos de vivienda de seguridad social en el FOVISSSTE y en el INFONAVIT para transferir fondos públicos a la banca privatizada. De manera que las reformas tuvieron como propósito institucionalizar la política asistencial, focalizada y discrecional. El expedir una ley de desarrollo social sería darle legalidad a los programas asistenciales minimalistas para los comprobadamente indigentes y formalizar la doctrina liberal, que en esa década fue una polarización social en que aumentó la desigualdad y la desprotección social, dejando fuera a gran parte de la población de bajos recursos.³²⁷

Los recursos fiscales asignados al sector vivienda de 1972 a 1994 representaron el 2.5 por ciento de la inversión total y correspondieron al INDECO (hasta su liquidación), FONHAPO y FOVI, principalmente. La mayor producción habitacional correspondió a programas de vivienda terminada en conjuntos habitacionales desarrollados principalmente por FOVI, detentando la mayoría de los recursos. La acción del INFONAVIT en esos primeros veinte años de actividad, fue de gran importancia para la vivienda de los trabajadores, por lo que, pese a sus signos de debilitamiento, la resultante acumulada es favorable a nivel nacional.

Otro conjunto de acciones desarrolladas en este campo, fue el del Programa 100 Ciudades, que comenzó en 1993, aplicado a ciudades de tamaño intermedio, con cinco líneas de trabajo: regulación del uso del suelo y administración urbana; vialidad y transporte urbano; atención de aspectos ambientales; organización del suelo y reservas territoriales; renovación urbana del centro de las ciudades.

El INFONAVIT, instrumento fundamentado en la generación de vivienda para los trabajadores en 1993 entró en proceso de transición. En su trayectoria institucional se caracterizó por una producción habitacional creciente, que en los noventa expresó los síntomas

327Otras organizaciones fueron PEMEX; Comisión Federal de Electricidad; Organismos sectorializados en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que son los fideicomisos: Acapulco, Lázaro Cárdenas, Vallarta, Sahagún, el Desarrollo Urbano de los Puertos Ostión y Altamira; el Convenio único de Cooperación; el Convenio SAHOP-COPLAMAR y El Programa Integral de Desarrollo Rural.

de la crisis económica, que en dos décadas mermaron su capacidad de operación, pues dada la inflación el otorgamiento de créditos con tasas de interés fijas significó una decreciente recuperación de los mismos, ante la incapacidad de pago de los beneficiarios, lo cual desembocó en su creciente descapitalización.

Para 1987 INFONAVIT modificó su sistema de financiamiento dado que sólo recuperaba, en promedio, el 18.5 por ciento del valor real de los créditos otorgados, suponiendo una inflación del 50 por ciento y únicamente el 12.7 si ésta fuera del 100 por ciento. El cambio consistió en indexar sus operaciones al comportamiento de la economía, abandonando los valores absolutos y adoptando el salario mínimo como valor relativo vigente en ese momento, por lo que el crédito se amortizaría cuando el trabajador pagara el número de veces el salario mínimo objeto de crédito, o bien, cuando se cumpliera un plazo mínimo de 20 años. Pero dicha modificación no superó el problema descapitalización dado que sólo se aplicó a los créditos nuevos, y en consecuencia los recursos acreditados durante 15 años siguieron descapitalizándose.

Ahora bien, el FOVISSSTE emprendió un proceso de cambios después de un balance interno que evidenciaba una disminución de las prestaciones ofrecidas en los años 1987 y 1988, resultado del incremento de los costos de construcción, de la insuficiencia de recursos y de los bajos montos de recuperación del crédito. Sus reformas buscaron transformarla en un organismo eminentemente financiero (constante que se observa en todos los organismos), para lo cual se llevó a cabo una reorganización administrativa y así volver más eficientes sus funciones y atender la descentralización.

En 1990 se creó la Subdirección de Vivienda, la cual se dedicó a la adjudicación de vivienda financiada, a la ejecución del programa de autoadministración de módulos sociales y al dictamen de ajustes constructivos. De manera paralela surgió la Jefatura de Servicios de Planeación y Evaluación Técnica donde se aglutinaron aspectos presupuestales, de reserva territorial, de normatividad y también de trámites. Antes de terminar ese año, la institución emprendió ajustes para aumentar su capacidad crediticia, ampliar el plazo de amortización y crear un sistema de ahorro previo que facilitaría los trabajadores la adquisición de su vivienda.³²⁸

En un intento por superar la descapitalización las líneas de crédito tuvieron montos máximos, así como indexación de los créditos a los salarios mínimos burocráticos regionales, con plazos a 30 años teniendo prioridad los demandantes con un ingreso menor a 3 veces el salario mínimo y antigüedad de más de 10 años.

El FONHAPO, por su parte, reorganizó en los años noventa su estructura para ampliar créditos, mejorando los mecanismos para su recuperación y canalizando los subsidios en forma diferencial, en función de las posibilidades de las familias, para así atender a los sectores de menores ingresos. Incluyó la subasta pública como modalidad para hacer transparente la adjudicación de obra, y los créditos individualizados, según ingresos y edad del solicitante,

328 Puebla Cadena Claudia, *Op. cit.*, pp. 153 - 159.

priorizando casos de menos de 2.5 veces el salario mínimo, organizados en grupos. Esto último propició lazos comunitarios en los grupos, con lo que se alcanzó una mayor eficiencia en los pagos, dada la presión grupal sobre los individuos y se amplió su capacidad de respuesta.

En 1988 INFONAVIT y FOVISSSTE junto con FONHAPO y la banca comercial, ejercieron el 96.3 por ciento del total de recursos del sector; la banca comercial sólo 5.9 por ciento y otros organismos 7.8 por ciento, lo cual evidenció el papel que hasta los noventa tuvieron los cuatro organismos públicos nacionales. Un elemento adverso fue la disminución de la actividad de la industria de la construcción, lo cual condujo a que se construyeran menos viviendas, aumentarían las rentas de las que ya existían, y se dio una fuerte especulación en el mercado inmobiliario.³²⁹

Desde los ochenta, México ya era un país eminentemente urbano, con varias ciudades grandes y medias, densamente pobladas, con tasas de crecimiento de más del 10 % anual. Y en los años noventa, la generalización del fenómeno urbano se expresó de diversas maneras, donde resalta la demanda de vivienda, por lo que aunados a las condiciones económicas desfavorables, los organismos públicos de vivienda se vieron rebasados, pues esto último implicó menores recursos disponibles para financiar vivienda para los trabajadores y para los sectores de menores ingresos. Además, la asignación de los créditos no siempre era para los trabajadores que más necesidad tenían de vivienda, ya que funcionaba un “sistema de promociones” en el cual era un promotor quien proponía los candidatos para la asignación de los créditos. Estas condiciones de operación se hicieron insostenibles y ya en 1987 se dieron algunas modificaciones para hacer que los créditos evolucionaran en la medida que lo hacían los salarios mínimos, vinculando ambos a índices del comportamiento económico.³³⁰

En resumen, la política habitacional se basó en la concertación de acciones entre el gobierno federal, los gobiernos estatales, los municipios y el sector privado. La participación estatal estuvo orientada principalmente a asegurar condiciones para el mejor funcionamiento del mercado de viviendas. Se adoptaron diversas medidas tendientes a desregular y facilitar los trámites ligados a la construcción de viviendas. Se fomentó la oferta de suelo para vivienda, mediante la constitución de reservas territoriales. Se buscó fomentar la construcción de viviendas, tanto a través de la participación amplia y competitiva entre empresas como mediante la autoconstrucción y ayuda mutua. El financiamiento de la inversión en vivienda provino de los diversos fondos, tales como INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, FOVI, FONAVIR (Fondo Nacional de la Vivienda Rural).

En la década de los años setenta, resultaban preponderantes las diferencias en materia de servicios en la vivienda, y se argumentaba como causa importante la elevada dispersión de las localidades rurales que impiden la provisión de servicios básicos y dificultan el acceso a los centros principales con lo cual se perpetúan como población excluida. Lo anterior se convirtió en factor que fomentó los movimientos migratorios hacia los centros urbanos, pero no siempre logró satisfacer las necesidades esenciales.

329 Catalán Váldes, Rafael, *Op. cit.* pp. 51.

330 *Ibid.* pp. 54.

En los noventa el contexto económico de la política social hacía de ésta un mecanismo sujeto a la dinámica del mercado mundial, lo que dificultaba mantener su impacto sobre la población, tanto en términos de bienestar como de legitimidad. Una transformación importante en materia de vivienda, fue la reforma de 1992 a la Ley del INFONAVIT, al pasar de ser un organismo que realizaba funciones de financiamiento y construcción a solamente financiador y promotor de la modalidad de compra a terceros. Otro cambio significativo fue el perfil de los beneficiarios, que pasó de un año de cotización a ocho como mínimo, y de un ingreso mensual a dos; lo cual se dio en detrimento de los estratos sociales de menores recursos económicos. El crecimiento de las ciudades y la atención a la vivienda constituyeron dos procesos ante los cuales el Estado debía incidir directa y coordinadamente.

Se trataba de incidir con acciones concretas en la organización del espacio urbano, el aprovechamiento de las redes de infraestructura y equipamiento instalado y la diversificación de la oferta de vivienda y de manera interrelacionada. Con ello debían incorporar nuevos referentes, tales como el desarrollo sustentable y el enfoque regional. Un ejemplo concreto fue el Sistema Nacional de Vivienda, como “el conjunto integrado y armónico de las relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas para dar coherencia a las acciones, instrumentos y procedimientos de los sectores público, social y privado orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda”.³³¹ Sus objetivos centrales fueron: fortalecer los mecanismos de coordinación entre los organismos públicos de vivienda; orientar los beneficios a grupos de menores ingresos; modernizar los instrumentos financieros; apoyar los procesos de descentralización y desconcentración para modificar el patrón territorial de asentamientos humanos; actualizar el aparato productivo y de distribución de los insumos de la vivienda.

La idea era lograr la reorganización financiera de los organismos públicos de la vivienda; la desregulación y simplificación administrativa para disminuir costos indirectos; la implementación de programas específicos para los sectores de más bajos ingresos, como PRONASOL y FONHAPO; el diseño de estrategias de planificación urbana, que materializadas en el Sistema Urbano Nacional, encauzaran el crecimiento de los centros urbanos según sus características, controlando el crecimiento de las grandes ciudades e impulsando el desarrollo de centros urbanos alternativos para el desarrollo industrial y la absorción de migrantes; la consolidación de los centros de población mediante la utilización plena de su infraestructura y equipamiento urbano; y finalmente, a lograr la coordinación de una Secretaría de Estado que actuara como cabeza del sector. Para ello, se planteaba la necesidad de redefinir el nuevo marco jurídico que normara y acotara las responsabilidades y acciones de todos los actores. Por eso, se llevó a cabo la Reunión nacional para el fomento y desregulación de la vivienda en octubre de 1992, a fin de estrechar la coordinación entre las dependencias y entidades del sector público, del privado y del social para inducir una participación más activa en las acciones en materia de vivienda.

Ahí se suscribieron tres documentos, el Acuerdo de coordinación para el fomento de la vivienda, el Convenio de concertación para el Programa de materiales de construcción y el Convenio de concertación para agilizar los trámites de producción y titulación de vivienda.

³³¹Ibid. pp. 101.

El principal era el cuerdo de coordinación para el fomento a la vivienda, que fue suscrito por el sector público y los organismos financieros de vivienda a nivel nacional, con dos apartados: El primero define el objetivo del mismo como un programa de coordinación especial para el fomento de las viviendas de interés social y popular, con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Salud, secretaría de la Reforma Agraria, Departamento del Distrito Federal, los gobiernos de las 31 entidades federativas y los organismos INFONAVIT, FOVISSTE, FONHAPHO, FOVI, BANOBRAS, y el ISSFAM.

En el segundo apartado se identificaron las acciones a realizar: a) Coordinación institucional para impulsar la descentralización de funciones de la Federación y entidades federativas hacia el municipio, en adelante encargado de otorgar permiso y licencias para la construcción, y ajustar los programas de los organismos financieros a los planes y programas de desarrollo urbano, vivienda y ecología; b) dado el problema básico de la descapitalización de los organismos públicos se propuso incluir el Financiamiento para estimular la inversión privada, y complementar el proceso de modernización de los organismos públicos de vivienda como entes financieros propiciando la transferencia de las funciones constructivas a los sectores social y privado, individualizando el otorgamiento de créditos y asegurando la recuperación de los créditos otorgados, para el fortalecimiento financiero y con ello alcanzar mayor capacidad de respuesta; c) simplificación Administrativa, para avanzar en el establecimiento de oficinas únicas a nivel municipal, para trámites de vivienda, en la reducción de los costos indirectos de la vivienda derivados de los impuestos, derechos y honorarios profesionales hasta lograr que representasen no más del 10 por ciento de su total; d) tierra para constituir reservas, cuyo efecto beneficiara a entidades y municipios de las expropiaciones de terrenos comunales y ejidales.³³²

El 6 de diciembre de 1988 había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo con el cual se creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y como organismo auxiliar el Consejo Consultivo de Solidaridad con representantes de diversos sectores y grupos sociales, ahí confluyen dependencias y entidades de la administración pública en sus tres niveles de gobierno; se decía que para así superar la fragmentación institucional y lograr la coordinación intersectorial e intergubernamental bajo una unidad de mando. El PRONASOL propició la transformación de una secretaría de Estado a otra, expresamente adaptada para la conducción de la política social.

Con fecha 25 de mayo de 1992, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación diversas modificaciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dieron origen a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Para ello se aprovechó la infraestructura administrativa de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), y se incorporó la Subsecretaría de Desarrollo Regional, antes adscrita a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). La nueva Secretaría comprendía una Oficialía Mayor y tres Subsecretarías:

332 Poder ejecutivo federal, Acuerdo de coordinación para el fomento a la vivienda, México, 1992.

Vivienda y Bienes Inmuebles, Desarrollo Urbano e Infraestructura, y Desarrollo Regional: es en esta última donde se operó el Programa Nacional de Solidaridad. Las actividades del IMSS, ISSTE, DIF, SSA; SEP, SCT, CONASUPO; INFONAVIT, FONAPHO, siguieron formando parte de los mecanismos principales de la política social. Por su parte, Solidaridad no pretendió sustituir los programas sociales institucionales, pero tampoco atendió cabalmente a los grupos de población de menores ingresos. El ejercicio de la política social a través de ambos canales se complementó, aunque cada vez con mayor ineficiencia e insuficiencia. Como antes sucedió con la COPLAMAR, Surgieron entre Solidaridad y otros organismos operantes, convenios de actuación específicos para el bienestar social (IMSS-SOLIDARIDAD, SSA-SOLIDARIDAD)³³³

El PRONASOL desarrolló tres ejes de trabajo: Solidaridad para el bienestar social, Solidaridad para la producción popular y Solidaridad para el desarrollo regional. En el financiamiento del PRONASOL intervinieron aportaciones directas de los individuos y los presupuestos estatales y municipales, pero principalmente asignaciones federales de SEDESOL, Presidencia de la República y otras dependencias. Desde el discurso oficial, esto implica una amplia concertación interinstitucional y social. Sin embargo, más que en las áreas de atención social, donde se pretendía marcar cambios era en el estilo de actuación, pues se buscó la cooperación de la población en los programas sociales a fin de hacer más con lo mismo y obtener de ella acciones y recursos.

Originalmente, el PRONASOL fue diseñado para la atención de grupos indígenas, campesinos residentes en zonas de alta siniestralidad y baja productividad, y habitantes de colonias populares, particularmente en las áreas de: alimentación, regularización en la tenencia de la tierra, procuración de justicia, espacios educativos, salud, electrificación, agua potable, infraestructura agropecuaria, preservación de los recursos naturales y vivienda.

Conforme amplió sus alcances el Programa redujo la atención hacia el propósito fundante, que era combatir los bajos niveles de vida, pues los sectores marginados quedaron sin apoyo, mientras que los recursos se dirigieron a obras y grupos de interés y presión políticos. Así, el PRONASOL llegó a significar la respuesta a todo tipo de demanda social. Su gran propaganda generó efervescencia participativa entre diversos sectores de la población, quienes no siempre eran los más desprotegidos, de manera que desvió recursos y esfuerzos de la población objetivo original, lo que provocó que cuestionaran la funcionalidad operativa de autoridades y administraciones estatales y municipales, dado que éstas se vieron rebasadas por su versátil capacidad de actuación.

En el marco del PRONASOL el objetivo habitacional fue apoyar a los grupos populares en las tareas de autogestión mediante créditos individuales de monto reducido y carácter revolvente, destinados a la adquisición de materiales de construcción a precios de mayoreo, así como realizar campañas para abatir precios de materiales en coordinación con el Instituto Nacional del Consumidor y la introducción de servicios básicos (drenaje, alcantarillado y agua potable) con participación de la comunidad. Para beneficio de las familias campesinas se continuaría apoyando al Fondo Nacional para la Vivienda Rural y a los Institutos Estatales de

³³³Ibid. pp.129.

Vivienda y se efectuarían acciones para cubrir las demás estrategias del Programa Nacional de Vivienda.

Por su parte el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 estableció varias líneas de acción: a) atención prioritaria a programas de vivienda popular, en las 31 entidades federativas; b) adecuar las condiciones crediticias a la capacidad de pago de la población beneficiada, y buscar ampliación de fuentes de financiamiento; c) impulsar programas de regeneración urbana mediante la adquisición de inmuebles y su rehabilitación, y apoyar la adquisición de predios baldíos y construcción de viviendas en las zonas centrales e intermedias, principalmente en las áreas metropolitanas; d) apoyar autoconstrucción y mejoramiento de vivienda en las principales ciudades del país; e) financiamiento de programas de urbanización progresiva (redes de servicios) principalmente en las ciudades fronterizas y turísticas con acelerado crecimiento poblacional y en lotes irregulares; f) impulso a unidades de producción y distribución de materiales, como apoyo a la autogestión habitacional; g) financiamiento a vivienda rural mediante el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR) e impulsar programas de arrendamiento y mejoramiento de vivienda mediante la adquisición de inmuebles para transformar a inquilinos en propietarios; apoyo a la participación comunitaria en la regularización, consolidación y mejoramiento de asentamientos irregulares.

Durante el gobierno de Salinas, 1989-1994 la política social tuvo líneas y criterios de acción en torno al bienestar social, las cuales fueron definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, específicamente en el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, donde se destacó que el crecimiento económico debía orientarse al incremento del bienestar colectivo, y se planteó como estrategia global económico-social el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social. Entre las líneas estratégicas para el mejoramiento productivo del nivel de vida se incluyó la atención de las demandas prioritarias de bienestar social.

La política de desarrollo social fue ejercida por medio de dos ramos del presupuesto de egreso de la federación: el 20, destinado a desarrollo urbano, vivienda y ecología; y el 26, orientado a programas de desarrollo regional, al programa Cien ciudades, a programas de coordinación especial y al Programa Nacional de Solidaridad. Pero como lo explica Ruíz Velásquez, aunque la inversión social es prerequisite del desarrollo de actividades productivas, en la administración de Salinas se continuó con la política de liberalización económica. Con ello se incrementó la desigualdad social, aún cuando se dijo haber aumentado el gasto social, pues las actividades económicas apoyadas fueron de carácter especulativo.³³⁴

Para dar impulso a las ya transformadas políticas habitacionales la SEDESOL requería propiciar la construcción de más viviendas, pero aplicando criterios y políticas que diferían de las prevalecientes hasta su creación, para ello coordinó sus acciones con los institutos de vivienda.

334 Ruíz Velásquez, Norma *Op. cit.*, pp. 125-127.

El problema que afectó a los organismos nacionales de vivienda fue su descapitalización. Por ello, su modernización requería se transformaran en instancias financieras, transfiriendo la construcción a los sectores privado y social, a la par que las entidades federativas asumieran la responsabilidad de ejecutar las acciones correspondientes a los organismos federales y de la individualización en el otorgamiento de los créditos, así como de la recuperación de los otorgados con anterioridad, para su fortalecimiento financiero y con ello ampliar su capacidad de respuesta. La década de los noventa inició con el reconocimiento de la necesidad impostergable de realizar cambios y ajustes para mejor hacer frente a la situación que se hizo patente.

En su campaña, Carlos Salinas de Gortari afirmaba que el crecimiento debía convertirse en desarrollo para pasar de la cantidad a la calidad, pero en su periodo presidencial fue poco lo que avanzó en ese aspecto. El cambio en las políticas de vivienda debía pasar por la modernización de los organismos encargados de su financiamiento y, además, por la concertación, a fin de lograr una mayor participación de los distintos sectores involucrados; tras el argumento de que había que cambiar para lograr mayor eficacia, eficiencia, con trabajo en equipo -Estado y sociedad civil.

En 1993 se contrajo la promoción financiera de créditos para adquisición de vivienda. Los principales bancos dejaron de otorgarlos, lo cual hizo patente la importancia estratégica de los organismos públicos de vivienda. El cambio se pensaba en cuanto a que era necesario disminuir el subsidio en el otorgamiento de los créditos para los sectores medios y de bajos ingresos y apoyar más acciones de mejoramiento y de vivienda progresiva. Esa lógica del cambio implicaba la necesidad de adecuar el marco jurídico a las nuevas políticas de vivienda (adelgazar las estructuras administrativas para disponer de más dinero para actividades sustantivas, inducir mayor oferta de vivienda nueva por parte del sector privado, y apoyar la autoconstrucción por parte de grupos populares organizados).³³⁵

Con la reprivatización de la banca en el sexenio 1989-1994, la relación entre ésta y el FOVI se modificó. Se libera a la banca de su inversión obligatoria en materia de vivienda y los créditos a largo plazo son otorgados con recursos del FOVI mediante subastas de derechos. Este cambio formó parte del programa nacional de vivienda 1990-1994 en materia de financiamiento, en que se buscaba la reducción y eliminación gradual de los subsidios.

El nuevo esquema de financiamiento del FOVI en esos años estableció tasas de interés equivalentes al costo del dinero más los costos de intermediación bancaria, tanto comercial como de fomento, para eliminar totalmente el subsidio, aumentando los plazos de amortización, así como el refinanciamiento de intereses, que suponía resguardar la atención de la población de menores ingresos. EL FOVI atendió población con ingresos de 2 a 12 veces el salario mínimo mensual en la construcción de vivienda terminada para venta y renta a través de créditos individuales. Asimismo se buscó financiamiento compartido entre los organismos de vivienda y las instituciones financieras comerciales para bajar los costos y ampliar los plazos de amortización de créditos. Otra de las medidas planteadas fue la creación de bolsas de vivienda

³³⁵Ibid. pp. 160.

nueva y usada para ampliar la oferta y bajar el costo mediante la concertación con las asociaciones inmobiliarias.

Como parte de la estrategia para mejorar y diversificar los esquema de financiamiento a la vivienda, el FOVI estimuló la participación de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) hipotecarias, empresas que se convirtieron en los principales intermediario del Fondo, desplazando a la banca comercial. En 1998 dichas empresas intermediaron poco más de 44 mil créditos, el doble de los intermediados en 1997. La banca y las instituciones financieras fueron protagonistas de singular importancia en el proceso de generación d vivienda. El FOVI ha atendido población con ingresos de 2 a 12 veces el salario mínimo mensual en la construcción de vivienda terminada para venta y renta a través de créditos individuales. El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) se estableció mediante una serie de reformas y adiciones al marco jurídico de la prevención social y se hizo vigente el 1° de mayo de 1992, con el establecimiento de cuentas individuales para cada trabajador, divididas en dos subcuentas: la de vivienda, depositada en una cuenta constituida en el Banco de México, con rendimiento según saldo remanente de operación del INFONAVIT. Para aprovechar el efecto multiplicador de la industria de la construcción se requería redefinir las relaciones entre los organismos públicos de vivienda y los constructores, aproximarse a mecanismos de mercado para fomentar competitividad y responsabilidad ante los derechohabientes.

Para estimular la inversión privada se considero necesario modificar la regulación e intermediarismos que ascendían al 20 por ciento del costo final de la vivienda. Para lograr su amplificación administrativa se crearon Oficinas Únicas Municipales de Trámites para Vivienda, y para fortalecer el sistema se promovió mayor coordinación entre organismos federales y gobiernos estatales y municipales.³³⁶

Si bien en 1930 existían alrededor de 3.6 millones de hogares, éstos se incrementaron a 4.8 en 1960 y a 18.1 en 1992; lo cual muestra que el número de hogares en México aumentó rápidamente, pues en seis décadas se multiplicó cinco veces. Dada esa situación resaltaba el reto que tuvo el plan nacional 1995-2000, para avanzar en la provisión de vivienda ante una demanda creciente, planteada por la cambiante estructura y el tamaño de los hogares mexicanos, como resultado del arribo de un numeroso contingente de población joven en edad de formar un hogar independiente.³³⁷

El déficit nacional en vivienda en 1994 era de 4.6 millones, entre necesidades de construcción y mejoramiento, incluido el problema del hacinamiento y la precariedad, con un escenario poblacional que mostraba una tendencia clara en la pirámide hacia una mayor demanda.³³⁸ Para 1995 se estimó que el promedio anual de la demanda sería de 670 mil viviendas; lograr una respuesta al rezago implicaba la construcción de nuevas viviendas y el mejoramiento de las existentes para enfrentar así el reto. En ese año el parque habitacional ascendió a 1904 millones de viviendas, mientras que la demanda mínima fue de 22.2 millones,

336Ibid. pp. 86-95.

337 Ibid, pp. 81.

338 Ibid, pp. 77.

lo que significó un déficit de 2.8 millones de viviendas. Además, 47 por ciento de las familias residía en viviendas que contaban con dos o menos habitaciones y 4.6 millones de viviendas presentaban condiciones inadecuadas de habitabilidad.

Con base en la información censal de 1995, se estimó que alrededor de 4.6 millones de viviendas presentaban condiciones inadecuadas, por reunir uno o más de los factores negativos, tales como hacinamiento, al estar ocupada por más de un hogar o por alojar a más de 2.5 personas por cuarto, precariedad en la construcción, y carencia e insuficiencia de servicios públicos básicos. La atención de este rezago significaba mejorara 3.5 millones de viviendas y sustituir un millón. En el medio urbano, los rezagos de vivienda están vinculados con factores demográficos, pues un porcentaje de personas nacidas a principios de los setentas se ha incorporado al mercado laboral, constituyendo nuevos hogares, lo que implica aumento en la demanda de servicios y de vivienda. En cuanto a los avances en el desarrollo social para el periodo 1995-1999, mediante el programa de empleo temporal (PET) se otorgaron 63,547 mil créditos para vivienda, el 91.2% de las viviendas cuentan con agua, el 94.3% cuentan con energía eléctrica.

Para la SEDESOL la problemática de la vivienda tiene expresiones diversas ya que sintetiza un conjunto de situaciones y particularidades ligadas a procesos de exclusión largamente gestados. La carencia de servicios básicos o el hacinamiento ponen en riesgo la salud y crean un clima poco propicio para el desarrollo de las actividades escolares.

Actualmente subsisten inequidades en materia de servicios en la vivienda, pues la elevada dispersión de las localidades rurales y el aislamiento derivado de la falta de medios de comunicación complican la provisión de servicios básicos y dificultan el acceso a los centros educativos y laborales, con lo cual aumentan las posibilidades de que se perpetúe la situación de la población excluida. Lo anterior se convierte en un condicionante que fomenta los movimientos migratorios hacia los centros urbanos, en donde no siempre se logran satisfacer las necesidades esenciales, y por el contrario, con frecuencia persisten o se agudizan las desigualdades.

Cabe destacar que la evolución en la dotación de servicios básicos para la vivienda ha registrado una significativa mejoría. En 1970, sólo 61 por ciento de las viviendas disponía de agua potable, 42 por ciento contaba con drenaje y 59 por ciento tenía energía eléctrica. Para 1995, la ampliación de estos servicios permitió que 85.6 por ciento de las viviendas contaran con agua potable, 74.7 por ciento con drenaje y 93.2 por ciento con energía eléctrica.

A pesar de los avances logrados, en las entidades federativas con mayor porcentaje de población rural, el hacinamiento y la ausencia de baños o letrinas propician una mayor incidencia de enfermedades infecciosas que, en los casos más agudos, conducen a trastornos graves e incluso a la muerte, sobre todo entre los niños menores de cinco años. El piso de tierra en las viviendas es otro elemento que aumenta el riesgo de contraer este tipo de enfermedades.

El inventario habitacional se incrementó en términos reales; el tamaño de las viviendas, medido a partir del número de cuartos construidos, también se incrementó, pues mientras en 1970 sólo el 30.9 por ciento de las viviendas tenía 3 cuartos y más, en 1990 el 65.5% del inventario presentó estas condiciones. Esto, aunado a la disminución del número de personas por familia, tuvo como consecuencia que el índice de personas por cuarto disminuyera de una densidad domiciliaria promedio de 5.8 ocupantes por vivienda y un índice de personas por cuarto de 2.6 en 1970, a de 5.0 y 1.5 respectivamente en 1990.

En cuanto a la disponibilidad de servicios básicos, el inventario habitacional mostraba una mejora significativa. En 1970, sólo el 61 por ciento de las viviendas disponía de agua potable, el 42 por ciento con drenaje y el 59 por ciento con energía eléctrica. Para 1994, la ampliación de estos servicios básicos hizo posible que el 84 por ciento de las viviendas dispusiera de agua potable, el 77 por ciento contara con drenaje y 91 por ciento con energía eléctrica. La población continúa concentrándose en las zonas urbanas del país, confiriéndole a éste un perfil predominantemente urbano (60.15 por ciento de la población en las ciudades). Los organismos creados por las entidades federativas para la atención de las demandas de vivienda constituyeron en los últimos 20 años la alternativa para enfrentar el problema de la marginación urbana.³³⁹

A semejanza de la Federación, INFONAVIT, FOVISSSTE y en el Distrito Federal FONHAPO, los gobiernos de los Estados se vieron en la necesidad de convertirse en constructores de vivienda y con ello constreñidos a inmiscuirse en una actividad que de suyo es compleja, ardua, conflictiva y además, en algunos casos, constituirse en aval de los créditos otorgados en ese renglón por la banca oficial y privada.

Sería muy ilustrativo si se pudiera contar con datos sobre el costo financiero y los recursos fiscales y el porcentaje de recuperación de la inversión, pues el dinero que manejan los gobiernos estatales y los ayuntamientos no es propiedad ni de los gobernadores ni de los presidentes municipales, además de que la acción habitacional no tiene el carácter de una negociación mercantil; por lo tanto, a cualquier disposición que hagan debe corresponder si no una elemental redituabilidad económica, sí una utilidad de tipo social congruente con las políticas para planear, ordenar y regular los asentamientos humanos y en su caso, conservar o mejorar el crecimiento de los centros de población señalados en las legislaciones y en los planes estatales de desarrollo urbano respectivos.

La SEDESOL en 1995 hacía referencia a la promoción y a las estrategias para el desarrollo económico urbano y especificaba cambios de centralización a descentralización, de ayuda institucional por auto ayuda, de democracia representativa por participativa y de jerarquías por redes. Dentro de estos parámetros, la administración pública y la gestión social debían tener como objetivo prioritario elevar el nivel de vida de la población por medio de un desarrollo eficiente y un reparto equitativo de sus beneficios.

339 Memoria de la II Reunión Nacional de Organismos Estatales y Municipales de Vivienda, SEDESOL, Colima, 1994.

El discurso del plan nacional de desarrollo 1995-2000 enfatizaba que la acción pública debía complementarse con el esfuerzo de la sociedad. Subrayaba el papel rector del gobierno en la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales, entre las que destacaba la vivienda. Vinculaba la política habitacional con las políticas de desarrollo regional. Al programa de vivienda se le inscribió dentro del llamado nuevo federalismo, que presentaba como impulso y respeto a la autonomía y libertades de las entidades y municipios.³⁴⁰

Con el programa de vivienda el gobierno federal afirmaba que pretendía se proporcionasen oportunidades para toda la población en términos de más vivienda y de mejor calidad, especialmente para las familias de menores ingresos, dentro de un marco de austeridad y uso más eficiente del gasto público. Los aspectos prioritarios del programa fueron, entre otros, fortalecer a los organismos promotores de la vivienda, superar la escasez y combatir la carestía del suelo habitacional, fortalecer la producción social organizada para la autoconstrucción y el mejoramiento de la vivienda rural y urbana, y superar las limitadas aplicaciones de los avances tecnológicos.³⁴¹

Las líneas de acción del programa fueron: vivienda progresiva, vivienda terminada, mejoramiento de vivienda. En cuanto a programas operativos, estos fueron: de apoyo a la autoconstrucción, vivienda cooperativa, vivienda en arrendamiento, vivienda rural, vivienda de emergencia, administración y mantenimiento, y normas de vivienda.³⁴²

El Programa Especial para la Desregulación y el Fomento a la Vivienda 1993-1994³⁴³ fue un mecanismo cuyos lineamientos se orientaron de acuerdo con las líneas del Programa Nacional de Vivienda 1990-1994. Se llevó a cabo en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, de dependencias públicas y participación de empresarios y profesionistas. Este programa fue un parteaguas, pues estableció la reforma estructural, jurídica, administrativa, normativa y de fortalecimiento financiero que los organismos de vivienda tendrían que continuar para convertirse en agencias de fomento de la participación global de la sociedad en el proceso habitacional y ser menos administradores y propietarios.³⁴⁴

Para atenuar los efectos negativos de fines de 1994 y durante 1995 sobre el sector vivienda, el gobierno federal instrumentó en forma complementaria el programa especial para la vivienda y el empleo 1995, con el cual se apoyó a los acreditados hipotecarios con problemas para realizar pagos a la banca a través de la reestructuración en Unidades de Inversión —UDIS— de los réditos con plazos de 20, 25 y 30 años para la amortización. Este programa fue sustituido por un nuevo programa, el AED, con vigencia hasta finalizar la década de los noventa.

340 Presidencial de la República, Plan nacional de desarrollo 1995-2000, pp. 5-6

341 *Idem* pp.6

342 Sedesol, programa nacional de vivienda, pp. 308

343 Este programa formalizó las acciones de SEDESOL, en él se retomaron los acuerdos de la Reunión Nacional de Vivienda 1990-1994: regularización, titulación y apoyo a la producción y distribución de materiales. Salomón Ortega, Vivienda 1978-2000, México, pp. 22 .

344 *Ibid.* pp. 26.

El programa sectorial de vivienda para la segunda mitad de esa década, derivó de la política social del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En él se proponía vincular la política de vivienda con las políticas de desarrollo regional, de desarrollo urbano y de población. Se estableció que las acciones de los programas de vivienda se orientaran a las zonas con mayores rezagos, urbanas y rurales, al mejoramiento de las condiciones de vida de las zonas metropolitanas y a la atención especial de la población de las ciudades pequeñas y medianas del norte del país.

El programa nacional de vivienda 1995-2000 tenía como estrategia fortalecer institucionalmente a los organismos promotores de vivienda y dar sustento a la creación de un mercado integrado de vivienda que indujera una mayor producción de vivienda y facilitara a la población derechohabiente a aplicar su crédito en donde mejor conviniera y a los promotores colocar la vivienda indistintamente entre los beneficiarios de los organismos y el mercado abierto. El programa incluía el otorgamiento de créditos del INFONAVIT y FOVISSSTE a través de puntaje, ampliación de los plazos de amortización —30 años—, reducción de tasas de interés y gastos inherentes a la apertura del financiamiento conforme al nivel de ingreso del acreditado. El FOVI también participaría de nuevos intermediarios hipotecarios financieros no bancarios, las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLDES), dedicadas al otorgamiento y recuperación de créditos para la vivienda, que podían participar en las subastas del FOVI, por derechos de crédito.

El programa planteaba desregular y desgravar al sector vivienda, para lo cual proponía eliminar regulaciones y trámites excesivos, desgravar los costos indirectos de impuestos y derechos de naturaleza estatal y municipal asociados a la producción y titulación de vivienda para alcanzar el 4 por ciento del costo total de la vivienda; y continuar la descentralización de atribuciones y funciones a los ayuntamientos en el marco de un nuevo federalismo mediante las Oficinas Únicas Municipales de trámites para la vivienda y mesas ejecutivas de proyectos en cada entidad federativa.

También promovía ofertar mayores reservas territoriales para vivienda con la creación de sociedades mercantiles donde participaran los núcleos agrarios, ejidatarios, comuneros, de acuerdo con las reformas al Artículo 27 Constitucional antes mencionadas. El apoyo al mejoramiento de vivienda urbana y rural continuaría por medio del apoyo a la autoconstrucción con asistencia técnica y crédito para mejoramiento en pisos, muros, techos, letrinas y levantamiento de fogones, bajo el esquema federal de “crédito a la palabra”, así como una red de tiendas de materiales de construcción que otorgasen precios preferenciales en apoyo al autoconstructor.

En 1996, el programa Alianza para la Vivienda se concibió como un mecanismo de coordinación y concertación entre las dependencias del gobierno federal, organismos nacionales de vivienda, gobiernos de las entidades federativas, cámaras de industriales y asociaciones de profesionales vinculados con el proceso habitacional, con metas y acciones concretas de corto y mediano plazo, para la simplificación de reglas operativas y ampliación de la cobertura crediticia de los organismos de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE).

En 1997, el FOVI estableció el Programa Especial de Créditos y Subsidios a la Vivienda (PROSAVI), para familias con ingresos de 2 a 5 salarios mínimos, con ahorro previo para enganche y, por primera vez, el otorgamiento de un subsidio directo a la demanda a través de este organismo, por parte del gobierno federal, como complemento del enganche. Con este programa los promotores e intermediarios privados, por medio de las SOFOLES, tuvieron una participación sin precedente en la promoción de vivienda para este tipo de población.³⁴⁵

En 1998 la SEDESOL, emprendió en 11 entidades federativas un programa piloto de subsidios a la Vivienda Progresiva (VIVAH), en el cual los gobiernos locales aportarían lotes con servicio o terrenos en breña y la urbanización, suscribiendo un acuerdo de incorporación de suelo por medio del programa PISO, garantizando que los impuestos, derechos y comisiones serían sin costo para el beneficiario, quien debía tener dependientes e ingresos menores a 2 salarios mínimos y aportar un ahorro de \$ 6 mil pesos, recibir un subsidio directo de \$18 mil pesos.³⁴⁶

Para lograr mayor coordinación entre ámbitos del gobierno, se requería reconstituir las políticas gubernamentales mediante un cambio que modificara las relaciones entre sociedad y gobierno y permitiera mayor eficiencia en la aplicación de recursos, participación más activa y corresponsable de los sectores sociales; así, el Estado dejó su papel de ejecutor de obra y propietario de tierra para desempeñarse como promotor y financiero, apoyando a los gobiernos locales, a los grupos privados y organizaciones sociales.³⁴⁷

Como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el plan nacional de desarrollo 1995-2000 enmarcó el conjunto de actividades y sectores de la administración pública federal, de donde derivó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano que establecía una estrategia de ordenamiento territorial para impulsar ciudades medias; consolidar el lugar de las grandes ciudades como oferentes de oportunidad de inversión y empleo y reordenar y controlar el desarrollo social en el proceso de planeación urbana.

Por su parte, la SEDESOL puso en marcha un programa piloto denominado Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH), para atender las necesidades de vivienda de la población con ingresos familiares de hasta dos salarios mínimos mensuales. Con este programa, el gobierno federal otorgó un subsidio directo por familia; los gobiernos locales proporcionaban lotes urbanizados, o bien el terreno en breña y los recursos suficientes para su urbanización; y los beneficiarios aportaban un ahorro previo de 6 mil pesos.

Con el propósito de fortalecer la autoconstrucción de vivienda en todas las entidades federativas, en 1998 se incorporaron a la Red de Tiendas de Materiales de Construcción 367 distribuidoras. En total los establecimientos afiliados ascendieron a 3,422 tiendas y

345 Ortega, Salomón *Op. cit.*, pp. 28.

346 *Ibíd.*

347 *Ibíd.* pp. 95.

distribuidoras de materiales, localizadas en el Distrito Federal y en 384 municipios de las 31 entidades federativas, en las que se ofrecieron condiciones preferenciales de comercialización.

Los cuatro organismos públicos de vivienda de alcance nacional en el periodo de 1995-1999 cubrieron el 44.7 del total de créditos. Si a lo anterior agregamos los créditos de los institutos estatales de vivienda, de los organismos públicos de vivienda dependientes de un sector o empresa paraestatal, así como los organismos estatales y programas temporales implementados, el porcentaje total de organismos públicos asciende a 98.5 por ciento. La banca comercial únicamente otorgó crédito para vivienda media y residencial.

Se consolidó el Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda (PROSAVI) iniciado en 1997, el cual además de representar un esquema de financiamiento y de subsidios para población que no contó con acceso a los mercados financieros, fue el primer subsidio otorgado a la demanda, fomentando de igual manera el ahorro previo para enganche de vivienda. Del financiamiento otorgado por el Fondo cerca de la mitad se destinó a la construcción de viviendas de interés social y el resto para adquisición y refinanciamiento. El programa de Autoconstrucción Crédito a la Palabra promovió la vivienda rural durante y realizó acciones de mejoramiento de vivienda, pero en sus acciones más importantes no apareció Guanajuato.³⁴⁸

Con el propósito de apoyar la realización de acciones tendientes al mejoramiento y ampliación de la vivienda, incluida la autoconstrucción, desde 1995 por medio del Ramo 26 se otorgaron créditos para la adquisición de materiales de construcción, beneficiando con ello de manera focalizada a familias de bajos ingresos que habitaban en zonas rurales y urbanas marginadas, para elevar el nivel de bienestar de los campesinos, indígenas y grupos populares, pero sin fortalecer sus procesos organizativos y de participación social. Entre 1995 y 1997 con recursos del ramo 26 se realizaron acciones de mejoramiento de vivienda en beneficio familias de escasos recursos.

De manera que el avance en materia habitacional no ha sido uniforme ni homogéneo en todos los lugares del país ni en todos los sectores sociales. Las desigualdades geográficas y por nivel de ingreso en las oportunidades de acceder a una vivienda adecuada representan un gran costo social y económico que deja en expectativa la aspiración a una mejor vivienda, hoy igual que ayer.

348Ibid. pp. 93.

PARTE DOS
Elementos socio políticos para el análisis de la gestión habitacional en el
ámbito local

Capítulo Tres

Contexto socio político y transformación gubernamental en Guanajuato

El estado de Guanajuato se ubica en el centro geográfico de la República, de cuya superficie representa el 1.6 por ciento. Sus colindancias son, al norte Zacatecas y San Luis Potosí, al este Querétaro de Arteaga, al sur Michoacán de Ocampo, y al oeste Jalisco. En su división política administrativa, está integrado por 46 Municipios de los cuales 8 destacan como núcleos urbanos: Celaya, Guanajuato, Irapuato, León, Moroleón, Uriangato, Salamanca y San Miguel de Allende. Mientras que por su desarrollo socioeconómico destacan Celaya, Irapuato, Salamanca y León. Este último absorbe el 22 por ciento de la población estatal. La entidad ocupa el sexto lugar nacional en PIB generado y el 19 en cuanto a PIB per cápita.

Aloja a 5 por ciento de la población nacional y, teniendo un espacio densamente poblado, concentra en las áreas urbanas a casi 60 por ciento de la población.³⁴⁹ Guanajuato puede concebirse como un espacio social diversificado y complejo: industrial, agrícola, minero, turístico, tradicional opositor político y baluarte del catolicismo. Ahí coexisten y se articulan, entre otros sectores, grandes, medianos y pequeños empresarios; obreros altamente calificados y subempleados; poderosos capitalistas agrícolas, pequeños propietarios, jornaleros, asalariados rurales y ejidatarios.³⁵⁰

3.1 Gobierno, gobernabilidad y gestión

Entre los actores sociales que en sus mutuas relaciones estructuran y dinamizan hoy los procesos sociales en Guanajuato, destacan los empresarios, los obreros y los campesinos. En otro plano, pero permeando varias de las dinámicas sociales pueden mencionarse a los gobiernos estatales y municipales, a la Iglesia y los medios de comunicación. A pesar de su importancia numérica, los obreros están poco representados sindicalmente. Sólo un 5.4 por

349 Valencia, Guadalupe "Guanajuato" en Gómez Tagle, Silvia, (Coord), *Las elecciones de 1991, la recuperación oficial*, La Jornada-Ediciones Serie Disidencias-GV Editores, México, 1995, pp. 127, 189-191.

350 García, Guadalupe Valencia "Guanajuato" en González Casanova, Pablo y Cadena Roa, Jorge, *La República Mexicana, Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, México, 1995, pp.63.

ciento de los asalariados guanajuatenses se encuentra sindicalizado. Lo anterior es considerado, en diversos documentos como uno de los logros locales y una de las grandes ventajas que Guanajuato ofrece al inversionista nacional y extranjero.

Se añade que la situación de las relaciones obrero-patronales puede considerarse de gran estabilidad, dado que Guanajuato ocupa el lugar 23 de la República con respecto al número de emplazamientos a huelga. En 1989 había 41 uniones de ejidos, las cuales aunque organizadas verticalmente por la CNOP, han logrado transformarse en incipientes organizaciones democráticas. Existe también un par de sindicatos agrícolas, adheridos al PRI.³⁵¹

El tema del gobierno y sus niveles en la historia mexicana alude a las diferentes posiciones de cada uno de ellos en la estructura jerárquica y los diferentes papeles y funciones que desempeñan con relación a la asignación de los recursos, la promoción del desarrollo económico y la implantación de políticas sociales. Las diferentes posiciones en la estructura administrativa y política limitan su actuación para incidir en la asignación de recursos y en la elaboración de políticas sociales y de vivienda. Por ello resulta pertinente abordar el tema del gobierno y de la gestión, como parte del panorama explicativo de la política social en materia habitacional, tal como se desarrolla enseguida.

3.1.1. Gobernabilidad

Las diferentes acepciones del concepto de gobernabilidad, eliminan los aspectos reduccionistas que minimizan sus alcances, haciéndolo compatible con los imperativos del fortalecimiento de las instituciones democráticas. El concepto de gobernabilidad ha tenido diferentes significados y en algunas ocasiones ha sido confundido con el de *governance*, de ahí que resulte importante referirse a la noción de éste, haciendo una breve reseña para visualizar la diferencia en los significados de estos conceptos. Ese término fue introducido en el debate internacional como resultado de una reflexión conducida principalmente por el Banco Mundial, que buscaba profundizar el conocimiento de las condiciones que garantizan un Estado eficiente.

Esa preocupación alejó el foco de atención dado a las implicaciones estrictamente económicas de la acción estatal, hacia una visión más amplia que abarcaba las dimensiones sociales y políticas de la gestión pública. En ese sentido, la capacidad gubernativa no sólo fue evaluada en función de los resultados de las políticas gubernamentales, sino también por la manera en como el gobierno ejerce su poder.

Según la formulación del Banco Mundial, *governance* “es el proceso mediante el cual se ejercita la autoridad en la administración de la economía y recursos sociales de un país”, lo que implica también “la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y delegar funciones”.³⁵²

351 Valencia Guadalupe, “Guanajuato” en González Casanova, Pablo y Cadena Roa, Jorge, *La República Mexicana, Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, México, 1995, pp. 74-75.

352 Bank, World 1992, “Governance and Development”, Washinton, D.C. Cfr en Prates Coelho Magda y Diniz, Eli *Governabilidade e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro: Civilizacao Brasileira, 1997.

Otra tendencia de las agencias multilaterales fue el empleo del término en un sentido más normativo, refiriéndose a las expresiones “good governance” o “good government”, para enfatizar el buen desempeño del gobierno en términos de criterios como justicia, igualdad y derechos humanos. En estas formulaciones se encuentra implícita la asociación entre la elevada capacidad gubernamental y la democracia.³⁵³ El presupuesto es la existencia de una estrecha relación entre el régimen democrático y las condiciones que garanticen la existencia de dichos criterios.

En la década de los años noventa, la discusión más reciente en torno al concepto de governance sobrepasaría los aspectos estrictamente ligados al modo de operar de las políticas, incorporándose cuestiones más amplias, relativas a patrones de coordinación y cooperación entre actores sociales y políticos.³⁵⁴ Desde esta línea de análisis, las condiciones de governance configuran un sistema que comprende la totalidad de arreglos institucionales que coordinan y regulan las transacciones en el interior de las fronteras mediante un sistema económico.

En México como en América Latina las políticas sociales en general y las políticas urbanas en particular fueron importantes mecanismos de clientelismo político que operaron con cierta eficacia durante el periodo del Estado benefactor, en los términos que se abordó en el primer capítulo. En la actualidad, cuando se pretende consolidar la democracia como forma de gobierno y en el contexto de la globalización, las ciudades deberán jugar nuevos papeles en tanto principales espacios receptores de la modernidad del siglo XXI, diseñar diferentes e innovadoras políticas públicas y transformar sustancialmente las relaciones gobierno- sociedad.³⁵⁵

Por lo anterior, el tema del buen gobierno y la gobernabilidad en las ciudades es el marco en el que se analizan los problemas urbanos y la gestión del territorio, de la política social y de vivienda. En ese sentido se ubica la distinción entre las nociones de gobernabilidad y governance y por medio de éstas se intenta reflexionar sobre su utilidad para comprender los niveles de gobierno que han prevalecido en México.³⁵⁶

De acuerdo con Ziccardi ³⁵⁷ y para efectos de este trabajo se retoma la noción de governance que alude a la capacidad de gobernar, la cual suele ser analizada por medio de indicadores relacionados con la actuación de la administración pública en busca de la calidad de vida de la sociedad: eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia, responsabilidad. Así, las funciones en relación con la distribución de los recursos, la programación e implementación de las políticas sociales y de vivienda tendrán que ser una tarea del nivel de gobierno que se encuentre en una estrecha relación con los directamente beneficiados por tales políticas: el gobierno local.

353 Frischtak, Leila “Governance and Economic Reform in Brasil”, Trabajo presentado en el seminario “El Brasil y el Nuevo Escenario Mundial”, Universidad del Estado de Río de Janeiro, Río de Janeiro, 1994, pp. 9-11

354 Andre, Marcus *Cf.* en Licia Valladares y Prates Cohelo, Magda, Gobernabilidad e pobreza no Brasil. Río de Janeiro: Civilizacao Brasileira, cit en, Prates Coelho, Magda y Diniz, Eli *Op. Cit.*

355 Ziccardi, Alicia 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, IIS-UNAM/ Porrúa, México, pp. 21

356 Ziccardi, Alicia “El estatuto de la capital: descentralización, reforma del Estado y federalismo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1996.

357 *Ibid.*

Como elemento teórico, la gobernabilidad ganó importancia en la literatura política a partir de una línea conservadora de reflexión introducida por Samuel Huntington.³⁵⁸ Desde esta perspectiva, existen condiciones óptimas de gobernabilidad cuando se observa un equilibrio entre las demandas realizadas al gobierno y su capacidad de administrarlas y atenderlas. El exceso de demandas por encima de la capacidad de respuesta del gobierno caracteriza un desequilibrio que, en el límite, produce ingobernabilidad. Ese desfase ocurre primordialmente en las sociedades en desarrollo caracterizadas por un bajo grado de institucionalización política. En esas sociedades, una amplitud de la participación política y una rápida movilización de nuevos grupos está precedida por el desarrollo de las instituciones políticas, lo cual genera un foco permanente de inestabilidad.³⁵⁹

En esas condiciones, la gobernabilidad es un problema planteado en términos abstractos, en donde no se intenta hacer eficaz cualquier acción de gobierno, sino eliminar acciones de gobierno negativas para el desarrollo económico social.³⁶⁰ Parecida a la conservadora, existe otra perspectiva situada en una postura más ideológica, la neoconservadora, ésta se caracteriza por su crítica ideológica contra el poder estatal.

Los neoconservadores miran al Estado con un sentido de prevención, al plantear la gobernabilidad como una cuestión de fondo y no como un problema de eficacia de la acción del gobierno. Participan de la visión liberal según la cual la sociedad es capaz de autorregularse, especialmente en lo referente a las actividades económicas, mientras que las acciones del gobierno de los poderes públicos sólo se justifican si se restringen a los límites que marcan los derechos de los individuos, y se aplican sólo para garantizar la seguridad pública y la eficacia de los contratos. En ese sentido, se ve la gobernabilidad como un problema relativo a las intransferencias del gobierno a la sociedad. La gobernabilidad es más un problema por ineficacia que uno relacionado con la evidencia de resultados.³⁶¹

Una tercera vertiente analítica, concentrada en el estudio de los países capitalistas avanzados, retoma el argumento de la crisis de la gobernabilidad, asociándola a las dificultades de la socialdemocracia europea. Desde esta perspectiva, los años setenta representaron un momento crítico en la historia de los países, dado el agotamiento de las condiciones de viabilidad del Welfare State, cuya expansión sobrepasó las posibilidades de atención de las demandas por los gobernantes.

Algunos componentes básicos de ese proceso son la crisis fiscal, la inestabilidad política y la corrupción de autoridad. Tales cuestiones fueron examinadas en los años ochenta, en la literatura sobre las experiencias del neocorporativismo europeo y el desarrollo de nuevos patrones de articulación entre los intereses organizados y el Estado, las cuales generaron formas y procedimientos peculiares de producción de políticas públicas.³⁶²

358 Huntington Samuel, *Political Order in changing Societies*, Yale University press, Yale University press, New Haven/ London. 1968.

359 Prates Coelho, Magda y Diniz Eli, *Op. Cit.* pp. 100.

360 Arbós Xavier, y Giner Salvador, *La gobernabilidad ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, siglo XXI, Editores S.A. España, 1993, pp. 9.

361 Arbós, Xavier y Giner Salvador, *Op. Cit.* pp. 10.

362 Lembruch, Gerhard y Schmitter, Philippe Cfr. en Prates Coelho Magda, y Diniz, Eli *Op. cit.* pp. 100

Este tipo de enfoques imprime un matiz básicamente restrictivo al concepto de gobernabilidad, pues señala que la igualdad de derechos, la libre manifestación de las minorías, la proliferación de organizaciones y la multiplicidad de demandas, deben ser combatidas por nuevos frenos institucionales o bien mediante una mayor autoridad.³⁶³ Para ello se propone la claridad de la gestión mediante la rendición de cuentas.

En consonancia con este tipo de diagnóstico la mayoría de los análisis sobre las condiciones favorables al éxito de las políticas de estabilización en América Latina en general, enfatizan la necesidad de un Estado lo suficientemente fuerte y autónomo para sobreponerse a la presión de los intereses organizados, presentes en la arena política.³⁶⁴ En esa perspectiva se encuentra la noción de gobernabilidad, en el contexto latinoamericano que incorpora la existencia de espacios institucionales y de mediación para la gestión de los conflictos y las demandas, y la ausencia de conflicto social abierto.

Al tratar de aplicar ese concepto al caso de México, es necesario tener en mente el hecho de que la legitimidad de la autoridad pública, la respuesta eficaz de la misma a las demandas de la base social, dentro y fuera de la ilegalidad vigente, y las formas universalistas de comunicación entre la autoridad y los ciudadanos, no constituyen una situación predominante. Por consiguiente, el caso de conflicto social abierto se explica por la existencia de controles institucionales no gubernamentales y por un conjunto de mecanismos por medio de los cuales se relaciona el gobierno con la sociedad, entre los que se encuentra la cooptación, el clientelismo, la representación corporativa sindical y, de modo general, la negociación de objetivos y situaciones.³⁶⁵

Otra idea de gobernabilidad es la que la concibe como conservación del orden, al sostener que la relación entre la necesidad (vivienda, servicios públicos) y la respuesta del gobierno puede contribuir a crear una forma específica de gobernabilidad. Desde esta concepción se interpreta a la imposibilidad de cubrir satisfactores asociada a la necesidad insatisfecha como un obstáculo para la gobernabilidad, en ciertas condiciones políticas, como las de México.³⁶⁶

Distanciándose de la vertiente anterior, es posible afirmar que al trabajar de manera diferente el concepto sobresale una visión que analiza las condiciones de sustentación de las políticas de ajuste, implementadas en reacción ante la crisis de la década de los ochenta, donde la preocupación reside en el análisis de la administración de la crisis económica en conexión con el problema de la gobernabilidad en contextos democráticos, configurándose como cuestión central la relación entre los principales grupos organizados y el proceso de formación de políticas.³⁶⁷ Un balance de las concepciones anteriores expresa la distinción gobernabilidad – ingobernabilidad, como forma de manifestar una oposición hacia la dinámica participativa.

363 Prates Coelho Magda, *Op. cit.*

364 *Idem*, pp. 102.

365 *Cfr.* en Scheingart Martha y Emilio, Duhau “Gobernabilidad y pobreza en el ámbito local: México, Colombia Y Centroamérica”, en Rodríguez Alfredo y Winchester Lucy (coomp), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Col. Estudios Urbanos, ediciones sur, Santiago de Chile. 1997.

366 En efecto, en el caso mexicano el régimen priísta utilizó el tema de la pobreza para mantener su continuidad y de esa forma la gobernabilidad, mediante la manipulación política de los sectores pobres dada la susceptibilidad de estos. Sin embargo, las políticas de ajuste de los años ochenta que no incluyeron un compensación vía programas sociales, convirtió a la necesidad y por lo tanto a la pobreza en factor de ingobernabilidad. Crespo, cit en Scheingart Martha, y Duhau Emilio, *Op. cit.*

367 En esta perspectiva de análisis se encuentran Malloy, 1993; Faucher ; 1993 y Evans 1989. Ver Prates Coelho, Magda y Diniz, Eli *Op. cit.*

Desde otra perspectiva se plantea que, más allá del incremento de la población pobre, los procesos de reforma del Estado y de reestructuración económica han llevado al desmantelamiento o la obsolescencia de un conjunto de mecanismos y mediaciones clientelares y corporativos, por medio de los cuales el Estado de bienestar se relacionaba con las clases subalternas.³⁶⁸ Esta ruptura ha significado trastocar expectativas y desestructurar mediaciones. Así, el conflicto surge de la ruptura de expectativas y la ausencia de mediaciones.

Desde otra noción, tomando en cuenta las dimensiones de la relación Estado–sociedad incorporadas al término anglosajón *governance*, Elizabeth Ungar refiere que “la gobernabilidad hace referencia no sólo a la institucionalidad estatal, sino a las relaciones entre Estado y sociedad civil”.³⁶⁹

En ese sentido la gobernabilidad comprende múltiples elementos, como son el desempeño y funcionamiento del sistema político, su legitimidad basada en el consenso y representatividad, la capacidad del gobierno para controlar las situaciones conflictivas, la opinión de los ciudadanos acerca de la gestión gubernamental y los mecanismos, niveles y alcances de la participación ciudadana en las decisiones y la gestión gubernativa.³⁷⁰

La contribución de esta perspectiva implica plantear tres dimensiones relacionadas con el concepto de gobernabilidad. La primera se refiere a la capacidad de gobierno para identificar problemas críticos y formular las políticas apropiadas a su enfrentamiento. La segunda se relaciona con la capacidad gubernamental de movilizar los medios y recursos necesarios a la ejecución de esas políticas, enfatizándose no sólo el proceso decisorio, sino también el de los problemas ligados al proceso de implementación, y tercera, en conexión con este último aspecto, se sitúa la capacidad de liderazgo del Estado, sin el cual las decisiones se vuelven inocuas.³⁷¹

A partir de este recorrido de las diversas concepciones de gobernabilidad se encuentra una concepción desde dos autores que coinciden entre sí, y que resulta útil para el análisis de la problemática de este trabajo. El primero concibe la gobernabilidad como “la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado como legítimo por la ciudadanía, permitiéndose así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”.³⁷²

La segunda concibe la gobernabilidad como “la capacidad de gobernar pero en un sentido amplio, incluyendo elementos tales como la eficiencia, eficacia, responsabilidad, honestidad y transparencia con que debe operar la administración pública para mejorar su

368 Scheingart, Martha y Duhau Emilio, *Op. cit.*, pp. 82

369 Ungar, Elizabeth *Gobernabilidad en Colombia. Retos y Desafíos*, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, Santa fe de Bogotá, 1993, pp. 9.

370 Ungar, Elizabeth *Idem*, pp. 83.

371 Prates, Magda *Op. cit.*, pp.103.

372 Arbós, Xavier y Giner Salvador, *Op. cit.*, pp. 13.

actuación y, en consecuencia, la calidad de vida de las ciudades³⁷³. Además, incorpora todo aquello que surge de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación social y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales.³⁷⁴

Desde esa perspectiva se plantea la necesidad de recuperar la noción de gobernabilidad democrática la cual se refiere a “la capacidad de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad de hacer de la democracia un mecanismo de conducción política”.³⁷⁵

Lo anterior es importante porque las preocupaciones por la ingobernabilidad surgieron en el interior del pensamiento conservador, ante las tensiones y la deslegitimación por la que atravesaron las democracias surgidas de la posguerra, tras adoptar medidas de corte neoliberal. La gobernabilidad concentró el interés de los encargados de hacer evaluaciones y propuestas que permitieran restablecer la estabilidad y el orden amenazado por el descrédito de las instituciones del sistema capitalista.³⁷⁶

De ahí que en el ejercicio del gobierno local es útil y necesaria esta idea de gobernabilidad democrática, porque está estrechamente vinculada a la capacidad de gobernar estos espacios en relación con el papel que cumplen en el mapa de la nación; el cual definen territorialmente el gobierno de la federación, las entidades federativas y municipios.

En síntesis, la gobernabilidad, en tanto la acción general de un gobierno, implica dos facetas de una misma unidad: ejercicio administrativo a la vez que ejercicio político. En otras palabras, lo fundamental y lo cotidiano de un gobierno deviene de su propia esencia, al ser ente político y ente administrativo.

Ahora bien, en cuanto a gobernabilidad y su relación con la descentralización, ésta última puede ser una demanda persistente de la sociedad, cuya desatención puede provocar ingobernabilidad, requiriéndose avanzar en el proceso democrático y en la participación social. Una situación diferente sería la de una casi nula demanda en un ambiente de poca participación y organización de la acción social, así como de régimen político con poca apertura y relaciones de mando que remiten a formas de clientelismo político.

En situaciones favorables políticamente para la descentralización, el gobierno induce de arriba hacia abajo el proceso, de manera tal que las estructuras locales se transformen y se desplieguen en espacios para la participación social organizada, circunscrita a los mecanismos de control gubernamental, que son importantes para los tomadores de

373 Ziccardi Alicia, “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”, en Ziccardi, coord., *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, IISUNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

374 *Op. cit.*, pp. 21.

375 Lechner Norbert *Cit.* en Alicia Ziccardi, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, IISUNAM - Miguel Ángel Porrúa, México, 1995, pp. 22.

376 *Op. cit.*, pp. 22.

decisión en atención al resguardo de la gobernabilidad; por lo cual la desconcentración administrativa puede presentarse lentamente.

El proceso de descentralización gubernamental podría ser intermitente por la necesidad de dar un paso atrás hacia la recentralización para asegurar el control del proceso. Por su parte, la fase de descentralización hacia la sociedad civil es lenta, en razón de la búsqueda de legitimación gubernamental. Sin embargo, en un ambiente de gran centralismo y poca preponderancia gubernamental en el ámbito local y en la sociedad civil, según se va induciendo la descentralización de arriba-abajo, se crea un impulso de abajo-arriba que se presenta como presión de la descentralización, y por tanto, para cambiar la manera de resguardar la gobernabilidad, lo cual puede aparecer como parte del proceso de descentralización democrática.

Si dicha transición es amplia, entonces abarca el fortalecimiento institucional, tras el soporte que representa la voluntad política del gobierno al ceder espacio a la sociedad, la cual desarrolla capacidad orgánica de participación. Aunque también es posible que se dé el caso en que el proceso descentralizador se mantenga, remitido sólo al caso de las políticas inductivas y de control.

En México lo que existe es un proceso de democratización aún en marcha, y una tradición centralista con tendencia administrativa hacia lo autoritario que extiende una descentralización gubernamental con estrategias de control, de manera tal que se limita un avance descentralizador amplio, frente a problemas que incluyen demandas de vivienda. De aquí que se requiera contar con información no sólo sobre diseño de las políticas, sus decretos, reglamentos y programas, sino también la aplicación, analizando el contexto formado por el proceso de descentralización, pudiendo así abarcar la planificación, el diseño, normatividad, ejecución e impacto de las políticas y programas.

Con esto es posible explicar con mayor amplitud una política social en un caso en particular, al incluir investigación empírica sobre la forma de organización estructural y operativa de los gobiernos locales, enfocándose en sus acciones sustantivas; con lo cual se tiene la ventaja de plantear retroalimentación y comparación a partir del análisis de experiencias concretas, en relación con sus procesos internos de decisión y administración institucional.

Estos actores aparecen en el plano nacional y en el local, de manera que las manifestaciones de la centralización-descentralización en el ámbito político implican no sólo las actividades locales relacionadas con la política nacional, también toma de decisiones y acciones dentro del ámbito del gobierno local, que incluye la selección de autoridades y la ejecución de la política gubernamental, en un juego imbricado en la relación de los ámbitos de la política nacional, regional y local, por lo que esto se incluye en el análisis de la descentralización en el ámbito político. Al respecto, Cabrero³⁷⁷ señala que la complejidad de este análisis no permite establecer relaciones mecánicas de causalidad acerca del impacto de la descentralización en la dinámica de los procesos políticos. Y que, si bien el proceso de

377 Cabrero Mendoza Enrique, (coord), *Op. cit.*, pp. 55-81.

descentralización podría suponer avances en la democratización del sistema político, la historia muestra que no hay una necesaria implicación entre ambos procesos.

En México durante los periodos en que se tuvo un centro débil predominaron las relaciones con tendencia autoritaria, y sus actores se convirtieron en elementos integrales de los aparatos del poder del Estado mexicano. Por eso, las relaciones entre poder central (ejecutivo) y dichos actores fueron medulares en la formación del Estado-nación. Y donde la sociedad aparece fragmentada en medio de intereses locales fuertes. Mientas que en la época contemporánea ha registrado una marcada centralización, con los proyectos sexenales de descentralización.

Por su parte, el aspecto social puede abordarse a partir de la noción de relación social, pues las sociedades son un complejo dialéctico de relaciones sociales. Y en México éstas presentan espacios a nivel local definidos por las peculiaridades diferenciales que se dan en lo territorial y en lo socioeconómico. Es en dichas peculiaridades en el nivel local donde la descentralización puede generar espacios de expresión, pero en un contexto modernizador, en el cual se pretendería reducir significativamente las limitantes al desarrollo local que derivan de la centralización.

Sería tarea del gobierno federal asegurar la funcionabilidad de todo el sistema, pese a que dichos aspectos revistiesen un alto grado de autonomía relativa y de funcionalidades parciales. Sí, pues en el ámbito local se dan tendencias, por sectores y acciones prioritarias, mostrándose su grado de autonomía e incidencia en los procesos de decisión; por ello interesa indagar más que el atributo, las posibilidades y acciones concretas y objetivas de las instituciones locales que constituyen el núcleo periférico, que tornan, en suma, el gobierno estatal, como lo es la encargada de vivienda.

3.1.2 Participación social y gobierno

Para Pérez Cortés,³⁷⁸ la relación de la ciudadanía con el Estado y el ámbito de la participación política es importante, pues el ciudadano tiende a ser la única realidad moral y política sobre la cual recae la legitimación y justificación de las instituciones políticas; lo cual es una parte de su esencia como transformación compleja de procesos sociales.

De aquí que resalte el contexto donde se da la participación social, remitida a sus actores, para acceder a un análisis que comprenda no sólo la parte institucional de las políticas sociales sino también a los demandantes de un bien o servicio. Y ello implica abordar la configuración de los procesos de gestión para realizar un análisis que permita alcanzar un diagnóstico de su constitución y reproducción en el universo de la gestión de las políticas sociales.

Para Otto Fernández el 1º de enero de 1994 se expresó abiertamente la fragilidad estructural y política, pese a los muchos años que fue alimentada artificialmente al simplificar la problemática social desde la llamada tecnocracia dominante.³⁷⁹ También se

378 Fernández, Otto Presentación a "Actores, clases y movimientos sociales II" en *Sociológica*, mayo-agosto, año 10, no. 28, UAM-Azcapotzalco, México, 1995.

379 Fernández, Otto Movimientos sociales y ciclos de protesta en América Latina" en *Sociológica*, mayo-agosto, año 10, no. 28, UAM-Azcapotzalco, México, 1995, pp. 91-92.

desarmaba lo que entre 1988 y 1993 había sido el proyecto de reactivación de un neopopulismo en varias regiones del país, como parte del reordenamiento neoliberal.

Se desdibujaba así el ofrecimiento del gobierno federal mexicano de transportar al país a un escenario urbano y de clases medias a semejanza del primer mundo, sobre la base de un pacto económico y social que justificaba su adscripción al ciclo de transición que había dado inicio a comienzos de los años ochenta. Lo que se hace evidente es la presencia de fuertes dificultades para establecer condiciones favorables al conjunto de procesos que implica experimentar la nueva fase de transición al neoliberalismo.

Quedó claro lo que en palabras de Fernández Reyes³⁸⁰ es la experiencia de 1994, una apertura a una perspectiva diferente en relación con los procesos de participación social. Esto conlleva la pertinencia de una perspectiva global en el estudio de la acción colectiva, en el cual incluyó el análisis que relaciona estructura y actor social, con lo cual se abordó el nivel macroestructural al lado del estudio puntual de la participación social. Si ello es así, entonces la acción colectiva y su expresión bajo la forma de participación social es ubicada en un ciclo de acción sociopolítico conflictivo.

Habría una primera fase de crecimiento negativo para los países de la economía mundial, de acuerdo con Petras y Vieux,³⁸¹ luego una profunda descomposición de las lógicas de integración de los actores en función de procesos masivos de insatisfacción (según Heller)³⁸², un intenso proceso de polarización social en la nueva estructura de división internacional de trabajo al interior nacional, por el impacto de la sociedad informacional (en la idea de Castells)³⁸³, más tarde un colapso de los órdenes políticos, en su expresión de ineficacia estatal y con respecto al desmoronamiento de las estructuras sociales forjadoras de reglas y pautas de conducta moral y políticas (desde la perspectiva de Hobsbawn)³⁸⁴ y por último la emergencia de un nuevo individualismo que afecta lo público de la acción política y obliga a reconsiderar la idea misma de sociedad (de acuerdo con Lechner)³⁸⁵

Al tomar en cuenta estas fases es posible afirmar en la actualidad que el ajuste estructural neoliberal provoca una ampliación de las demandas políticas y sociales que implica procesos de inestabilidad que aparecen con mayor rapidez que anteriormente, lo cual podría provocar, a su vez, la activación de más actores sociales que demandan mayor participación social en un contexto con rumbo hacia la democracia.³⁸⁶

Tras esta visión, la supuesta muerte del Estado se reduce a la forma de relación de clases, conocida como Estado de bienestar, que en el caso latinoamericano implica el fenómeno del populismo. Por tanto, el deceso de esa forma estatal no lo es del Estado capitalista en general; pero subsiste la idea de desaparecer lo social, en términos de la acción

380 Fernández, Otto Op. Cit. pp. 63.

381 Petras, J. y Vieux, Steve La historia interminable, Ed. Txalaparta, España, 1994, Cfr. en Otto Fernández, 1995, *Op. Cit.*

382 Heller A. y Fehér Fernc, Políticas de la posmodernidad, Editorial Península, Barcelona, 1989.

383 Castells M., 1994, Cfr. Fernández, Otto *Op. Cit.*

384 Hobsbawn, Erick 1994, Cfr. Fernández Otto, *Op. Cit.*

385 Lechner N., 1994, Cfr. por Fernández Otto, *Op. Cit.*

386 Huntington, Samuel 1994, Cfr. Otto Fernández, *Op. Cit.*

política del Estado, aunque su carácter privatizante —excluyente y polarizador— se preserve integralmente en las relaciones interinstitucionales y sociales, a fin de minimizar lo colectivo y magnificar lo privado, sectorial individual.

En estas condiciones, en la década de los noventa se tendió a reducir toda organización colectiva a intercambio entre individuos o ciudadanos, en un discurso que recoge una idea de ciudadanía no social, alejada de su contexto social específico. Tal fue el caso del instituto guanajuatense de vivienda.

Países como México son vistos como espacios obligados de inserción al neoliberalismo, que remite a condiciones coyunturales y de crisis en los ochenta, donde se evidenció la incapacidad de las políticas del Estado, sus mecanismos de regulación social, redistribución y participación social, así como de estructuración de una adecuada base para el crecimiento y la expansión económica.

Frente a esta situación las estrategias de ajuste y desregulación de los años noventa fueron la consecuencia ante los fracasos de las concepciones pre deterministas del cambio sociopolítico, donde se dijo que se reordenó y liberalizaron los estímulos hacia la eficiencia. En la relación Estado-sociedad tres fueron las lógicas estratégicas que sirvieron de base: antiestatistas, antireformistas y privatizadoras.

Bajo estas circunstancias, se intentó bloquear las acciones colectivas que pudiesen limitar la configuración del nuevo rostro estatal. Con el antiestatismo se originó la lógica antireformista con un discurso tecnocrático, antipopulista que pretendería convencer de que sí se alcanzarían las demandas sociopolíticas emergentes.

Las estrategias privatizadoras servirían para minimizar los contenidos sociales de la acción de grupos, sectores y clases en los procesos de movilización, vía el pacto entre el Estado y las hegemonías sindicales. Desde esta perspectiva el proceso de transición de los ochenta en México significa un compás de espera que corresponde a la consolidación del poder de las elites políticas y económicas, donde lo privatizador opera en el entorno de una democratización con sesgos dominantes.³⁸⁷

De acuerdo con Otto Fernández una fase importante de protesta política o ciudadana, desde 1980, expresa una progresiva politización de todo tipo de demanda social, la inclusión de la acción social como parte de un conjunto más heterogéneo, mostrándose una incapacidad institucional para afrontarlas, en un entorno de marginación social.

Eso muestra la intención de reducir la importancia social de actores, sujetos y ciudadanos, y una progresiva tendencia a imponer los parámetros de concertación y negociación en general; lo cual muestra deficiencias en el ámbito de la legitimidad institucional como parte de la relación entre Estado y sociedad, concretizada en las relaciones conflictivas entre gobiernos locales y demanda social.

387 Donel G. O' y Schmitter, Phillippe 1988, Cfr. Fernández, Otto *Op. Cit*

De manera similar que el contexto latinoamericano, el tema de la relación gobierno-ciudadanía muestra la existencia de trabas originadas en las condiciones históricas, en el tipo de cultura política y en la inflexibilidad de los grupos en el poder que impiden la inclusión de grupos sociales en las esferas de toma de decisiones.

Elizabeth Jelin³⁸⁸ se centra en definir los elementos que conforman estas condiciones. Analiza dentro de estas deficiencias, la incapacidad de las instituciones para enfrentar el cambio en su propio seno, dado que la expansión y la creación de prácticas democráticas no se han desarrollado y hace falta una cultura política que derive finalmente en una amplia participación social. Además, señala la necesidad de que los sujetos sociales avancen hacia una práctica democrática que les permita superar su condición subordinada frente al Estado, expresada más en términos de clientelismo o paternalismo, que en términos de ciudadanía, y por tanto, plantear una participación social sostenida en materia de políticas sociales.

Por su parte, Ziccardi ve el proceso de la ciudadanía como una transformación histórica que ha permitido la inclusión de los gobernados en la toma de decisiones políticas en aras de alcanzar un Estado democrático e incluyente. Así la participación social ha de entenderse como una forma de integración, de practicar la democracia.

Para Zemelman³⁸⁹ la práctica de ciudadanía se encuentra al lado de la ideología hegemónica, pues la sociedad civil participa por medio de luchas y conflictos que forman su propia trayectoria. De esta forma, la participación social se da en un proceso continuo de redefinición, de modo tal que si los individuos luchan por ampliar dicha participación, ello impacta en la relación Estado-sociedad, y por ello es importante la iniciativa de los organismos gubernamentales para atraer también la participación de los sectores organizados en distintas áreas

Con Charles Tilly³⁹⁰ es posible vincular los análisis micro y macro, y explicar cómo la diferenciación estructural sumada a la dimensión política modifica la naturaleza de la acción colectiva; lo cual tiene una dinámica dialéctica, al considerar que las transformaciones en la participación social pueden explicar la diferenciación estructural y los cambios en la dimensión política, su análisis permite indagar la interrelación que se presenta en el ámbito político y de las instituciones, al remitirlo al estudio de las políticas sociales, donde se presenta la relación conflictiva entre gobierno local y demanda social.

Con Alberoni³⁹¹ la acción social se observa como una transición que surge al ser transgredida la institucionalidad, entendida ésta como la esencia de la organización que transforma las políticas sociales; la acción que irrumpe en la cotidianidad, mantiene un desarrollo dialéctico con rumbo a la transformación institucional, y en esta relación se origina la transición hacia un nuevo tipo de institucionalidad. Así, el proceso de transición se constituye en el contexto del estudio de la acción social o de una demanda social, tal como es el caso de la vivienda.

388 Opazo Marmentini, "Ciudadanía y democracia. La mirada de las ciencias sociales", en *Metapolítica*, vol. IV, núm. 15, julio-septiembre, 2000.

389 Hugo Zemelman, "La cultura y el poder", en González Casanova, *América Latina, hoy*, Siglo XXI y Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas. México, 1990.

390 Charles Tilly, "To explain political processes", en *American Journal of Sociology*, vol. 100, núm. 6, 1995.

391 Francesco Alberoni, *Enamoramiento y amor*, Editorial Gedisa. México, 1993.

En atención a proyectos y prácticas de ciudadanía, convendría observar las concepciones que sobre sí mismos tienen los grupos o sectores sociales, cómo se piensan a sí mismos, las categorías con las cuales se atribuyen posiciones en la organización social y su significado del Estado; pero no únicamente en el caso de las elites, pues tal limitación hace unilateral a esta visión, sino cómo en un periodo de crisis y fracturas políticas otros grupos dejan de compartir las mismas ideas y valores dominantes, y construyen otros desde su propia visión, o bien cómo los individuos participan en la gestión, cómo perciben y se relacionan con los actores institucionales.

Esto es importante porque para la década de los noventa, es posible afirmar que se ha consolidado una práctica que inició en los ochenta, el ciudadano se desenvuelve de manera individual o colectiva, y hay dos ámbitos del individuo, en los que se expresa: lo privado y lo público. Cuando el ciudadano ejerce individualmente lo privado realiza acciones tales como comprar o vender una vivienda, cambiarse de domicilio, y otras acciones que lo relacionen con otros individuos o con la sociedad. El individuo ejerce individualmente lo público cuando, solicita un crédito para vivienda, hace uso de los servicios urbanos y otras acciones que lo relacionan con el gobierno, por ejemplo ejercer el voto electoral.³⁹² Cuando el ciudadano ejerce colectivamente lo privado, forma parte de clubes sociales, integra empresas económicas en sociedad o forma sociedades de asistencia social privada.

Y finalmente cuando algunos individuos ejercen colectivamente lo público forman organizaciones o instituciones sociales, es decir, se convierten en sociedad civil organizada; forman organizaciones demandantes de vivienda, entre otras.³⁹³ Es en relación con esto último que Touraine³⁹⁴ marca algunos puntos por los cuales transita la concepción de la política con respecto a la intervención de la sociedad como sujeto de decisión político-gubernamental.

De aquí que, sobre la relación gobierno-ciudadanía sea más importante poner énfasis en sus procesos dinámicos, más que en sus orígenes, incluidos así los actores involucrados. Sí, resulta más pertinente abordar la acción social a partir del estudio de los procesos en que se manifiesta, que analizar sus orígenes, para aproximarse a la trayectoria en la que se presenta la gestión. Y esto permite profundizar en diversas temáticas vinculadas con la demanda social tales como la formación de organizaciones en torno a la gestión de vivienda, o la individualización de la demanda organizada por parte de los actores institucionales.

Por ello, como resultado de la gestión social, los parámetros del Estado cambian al tomar en cuenta la perspectiva de la participación social, y con ello las políticas sociales resultan uno de los centros de atención; sobre todo cuando la participación social no se limita a las actividades pragmáticas, sino que se articulan a una participación más amplia.

392 Tullock Para, 1976, exponente de la corriente neo-institucionalista aplicada a la conducta política, los votantes y los consumidores son la misma persona que ejerce su razón racional individual en distintos ámbitos. Cf. W. Richard Scott, "Institutions and Organizations", SAGE Publications. pp. 27.

393 Selznick's Según, 1957, "La institucionalización es un proceso. Es algo que le ocurre a una organización con el tiempo, reflejando la historia distintiva propia de la organización, la gente que ha estado en ella, los grupos que incorpora y los intereses que han creado, y la forma en que se adapta al entorno. Idem pp. 18.

394 Touraine, Alain Igualdad y diversidad. *Las nuevas tareas de la democracia*, F.C.E., Buenos Aires, 1999.

Así, dicha participación puede verse como derivación de la dinámica conflictiva entre distintos proyectos, e ideas sobre la organización de lo que son y debieran ser las políticas sociales, por parte de los diferentes actores, quienes enfrentan sus diversos intereses sociales, en los ámbitos nacional, regional y local.

Dado lo anterior es posible afirmar que la importancia de la participación social se encuentra precisamente en su relación conflictiva con el Estado, como actor trascendental en cuanto impulso de las políticas sociales, y por tanto, expresión concreta en esa relación con el poder político organizado en gobierno, creado por el Estado mismo.

Desde esta posición es posible ver la transformación de las políticas sociales como producto de la dinámica de la participación social, pero en su relación con el Estado. De esa manera, la gestión de la vivienda es observada como una de las manifestaciones que abarca una participación de sectores organizados.³⁹⁵ De aquí el interés por incluir en el análisis del IVEG a los demandantes de vivienda no organizados.

Con los elementos atribuidos a la participación social y la complejidad que engloba el análisis de la misma, la participación social se convierte en una entrada enriquecedora en el estudio de un problema social, visto como proceso, al facilitar la indagación de las relaciones entre los actores sociales más relevantes y situar el papel de la política social en el contexto socio económico local. Pero dado que la participación social no es una indagación característica homogénea de todos los gobiernos y las localidades, se requiere estudiarle en su propio contexto.

En los párrafos anteriores se ha destacado la importancia de la participación social en la relación Estado-sociedad, en términos de un proceso cuya construcción social comprende un periodo de transición, que desde los años ochenta forma el contexto en el que se desenvuelve la política social.

Ahora bien, de acuerdo con Lucía Álvarez³⁹⁶ la cultura política, en tanto concepto que comprende “el conjunto de actitudes y orientaciones afectivas, cognitivas y que los ciudadanos mantienen con respecto a los objetos de la política, tales como los partidos, los líderes, y, en particular, con respecto al sistema político”, incluye en el análisis la relación entre ciudadanos y sistema político.

Y del sistema político se desprenden tres formas: “la parroquial, que corresponde a las sociedades tradicionales; la de súbditos o de subordinación, que refiere a una relación de obediencia y a la presencia de un sujeto pasivo; y la de participación, que supone la existencia del ciudadano activo”³⁹⁷ El problema es que el ciudadano en México no es tomado en cuenta para las decisiones más importantes, las cuales quedan en manos de una elite con vínculos transnacionales, es decir, porque existe una ciudadanía poco consolidada.

395 Ianni, O. “El Estado y la cuestión nacional” en González Casanova, (coord), *El Estado en América Latina, Teoría y práctica*, Siglo XXI y Universidad de Naciones Unidas, México, 1990.

396 Álvarez, Lucía “Participación ciudadana y nueva cultura política en la Ciudad de México” en *Acta Sociológica*, num. 22, enero-abril, F.C.P.y S., UNAM, México, 1988, pp. 11.

397 *Idem* pp. 12.

Para ella, la participación más activa de la ciudadanía se ha presentado en los procesos electorales, lo que ve como un avance sustantivo. Al respecto puntualiza varios cambios significativos: a) aumento en la legitimación de la representatividad partidaria; b) avance en la normatividad electoral con respecto a las reglas de la competencia política; c) tendencia ascendente de la presencia ciudadana en las urnas; d) continuidad en la baja del abstencionismo en procesos electorales; e) formación de un esquema tripartidista; f) elevada competencia entre las tres principales fuerzas partidarias; g) fortalecimiento de los partidos de oposición; h) continuidad de la tendencia a la baja en la votación en favor del partido oficial; i) diversificación de los votos de la oposición.

Sin embargo, estos avances en la participación electoral sólo son una parte de la transformación, y así se ha interpretado recientemente. Es el caso de Nuria Cunill, quien, con relación a la participación como elemento central de la democracia y que constituye a la ciudadanía dentro de las formas de participación, advierte que es importante reconocer las distintas formas en que ésta se manifiesta, ya sea la participación social (asociación de individuos con determinados objetivos), la participación comunitaria (instalada en el campo de las actividades asistenciales propias de lo no estatal), participación política (derecho al voto, ser elector o elegible) y participación ciudadana que se refiere a aquellas experiencias de intervención de los individuos “en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales”³⁹⁸

Pero en México, ese aumento en la participación ciudadana no implica cambios o mejorías en la actuación de los partidos políticos en el gobierno. De ahí el abstencionismo; pues los partidos políticos postulan lo mismo, cuando existen postulados, y gobiernan esencialmente igual.

Para Guillermo O’Donell citado por Ziccardi, el nuevo contexto democrático en el que algunos países latinoamericanos combinan características democráticas con autoritarias, obliga a destacar el hecho de que la ciudadanía no se reduce en los confines de lo político (el voto), sino que se define en el campo de las relaciones sociales. “Por ello la importancia de un sistema legal que establezca la dimensión pública de las relaciones privadas entre los ciudadanos y las formas que rigen el acceso a los bienes básicos, tales como la vivienda. Es precisamente el nivel local, donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de servicios urbanos implica una relación directa entre la burocracia social y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial, donde la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas”.³⁹⁹

Ziccardi ⁴⁰⁰ antepone a esta noción la idea de que pese a la existencia de vías institucionales de participación social, ésta no siempre garantiza que los ciudadanos sean parte de la transformación en las políticas sociales, como protagonistas del diseño y su formulación. Más aún, dichas vías pueden significar un intento burocrático de legitimar políticas mediante la presencia ciudadana. Quizá hoy por hoy sea poco posible una participación social ampliamente efectiva. Pero la relación entre ciudadanía y municipio siempre crea una identidad fuerte en un contexto de participación, pues el gobierno local, al

398 Cfr. en Ziccardi Alicia, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, IIS-UNAM, México.

399 Ziccardi Alicia, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, IIS-Porrúa, México, 1995, pp. 14.

400 Ziccardi Alicia, *Op. cit.* pp. 29.

ser un actor colectivo en sí mismo, se encuentra en mejores condiciones de gestionar recursos ante instancias del gobierno federal o estatal, para atender demandas de su comunidad. Por eso es que para la autora uno de los problemas que debe resolver acertadamente un gobierno local es el relacionado con las formas de representación social.
401

Y agrega que la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando actividades particulares, no individuales. Ella dice que “para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales, tras el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia, en el espacio local, donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos”.⁴⁰²

Pero para que funcione la ciudadanía se requiere una serie de elementos que logren articularla: saber técnico, participación pública y privada, gobiernos locales legítimamente constituidos, funcionarios públicos honestos, acción de organizaciones sociales y no gubernamentales. De aquí la importancia de dos nociones, representación y participación social para comprender la relación gobierno-ciudadanía.⁴⁰³

La ciudadanía, según Juan Manuel Ramírez Sáinz, está estrechamente vinculada con el territorio: “la ciudadanía es la capacidad de establecer normas y de fijar reglas para el funcionamiento consensado de las relaciones políticas entre los habitantes de un territorio que se reconocen como ocupantes y responsables de él y que poseen ante él derechos y obligaciones. Bajo este aspecto, la relación entre ciudadanía y territorio es directa: la ciudadanía contribuye a la producción del espacio político. Implica, supone y se basa en un territorio mediado y apropiado para una comunidad política. Y en donde hay comunidad política territorializada, existe ciudadanía. Es decir, la ciudadanía no es sólo la de tipo individual o liberal, sino la que nace del hecho de sentirse parte de una comunidad política asentada en un territorio”⁴⁰⁴

También el concepto de actor social se desprende de la relación establecida entre territorio y ciudadanía, en donde la gestión social se explica a partir de su base estructural, socio-económica, su base territorial, la representación constituida en la ciudad y las estrategias que se formulan y ejecutan al respecto.⁴⁰⁵ Los actores sociales son sujetos (o individuos colectivos) cuyo comportamiento es acorde con una lógica local, pero que en su acción determinan los procesos locales.

Si bien el concepto de “actor social” ha sido replanteado en las nuevas discusiones acerca de su utilidad en el esclarecimiento del análisis sociológico, se erige como una

401 Ziccardi, Alicia *Op. cit.*, pp.18.

402 Ziccardi, Alicia *Op. cit.* pp. 32.

403 Ziccardi Alicia, *Op. cit.* pp. 33.

404 Ramírez Sáinz, Juan Manuel “Ciudadanía, territorio y poder local” en Ciudades, No. 39, julio-septiembre, Revista Trimestral *Red Nacional de Investigación Urbana*, México, 1988, pp. 30.

405 Pérez Pedro, “Actores sociales y gestión de la ciudad” en Ciudades, No. 28, Octubre-diciembre, Revista Trimestral, *Red Nacional de Investigación Urbana*, México, 1995, pp. 8.

noción objetiva en el contexto social, en tanto es un ser colectivo y se detiene en las percepciones subjetivas del mismo actor.

Esta idea es desarrollada por Francis Dubet⁴⁰⁶, quien relaciona la identidad social y el actor como parte de un proceso recíproco: “La identidad social no es sólo el producto de la historia y de una socialización. Posee también ciertas dimensiones instrumentales en la medida en que la construye con fines distintos a los de su sola afirmación y su sola defensa. Este nivel de la identidad supone, evidentemente, que la acción social no se agota en la integración y que el actor puede manipular su identidad sin ser totalmente tragado por ella. El paso de un nivel de acción a otro es el que crea esta distancia del actor a su propia identidad como integración. Este razonamiento parece aceptable cuando la identidad que está en juego es positiva, hasta dominante y cuando ella puede aportar un capital de prestigio susceptible de reforzar una influencia”. Un actor puede ser definido por su pertenencia, intereses y recursos. Se define de manera clara y consciente por sus convicciones, sus compromisos, identificación directa con los principios culturales centrales de la sociedad.

El Estado, señala Vilas⁴⁰⁷, a través de sus políticas, programas y discursos sanciona y promueve ciertas identidades mientras margina o reprime otras. “El problema de la pérdida y mutación de identidad de los actores es mucho más de los pobres que de los ricos, de los trabajadores que de los capitalistas, de los sindicatos que de las empresas.” Las voluntades de los ciudadanos, en tanto miembros de una nación democrática, debieran estar en posibilidades de expresar sus opiniones y participar en las decisiones del Estado como parte de los derechos ciudadanos que se le proporcionan.

La ciudadanía alude a una relación entre el individuo y el Estado regida por normas de derecho. Forma parte de las garantías de los individuos frente al Estado y de las responsabilidades de éste frente a las personas o miembros de una sociedad, así como las obligaciones de los ciudadanos frente al Estado, como ya se expuso en el apartado anterior.

Para Calderón⁴⁰⁸, dentro del análisis latinoamericano, la participación ciudadana es un componente de reestructuración de las instituciones, incluido en el marco de la transformación democrática y política. Sin embargo, es necesario remarcar que dichas transformaciones no se consolidan en prácticas aplicadas a todos los ciudadanos por igual, aún cuando se engloban en el concepto de población asistida. Por el contrario, divergen las formas en que se logra el acceso a los bienes y los medios por los cuales se obtienen.

Jorge Etkin⁴⁰⁹ retoma a G. Fiorentini y distingue tres tipos de ciudadanos: “a) el ciudadano administrado, cuando no hay alternativa o existe un solo camino, como el pago de los impuestos; b) el ciudadano usuario, que tiene derecho al servicio y puede elegir, c) el ciudadano cliente, cuando hay una transacción y se paga por ella, por ejemplo un servicio con opciones públicas o privadas.”

406 Dubet, Françoise “De la sociología de la identidad a la sociología del sujeto” en *Estudios sociológicos*, Colegio de México, Vol. II, num. 21, septiembre-diciembre. 1989.

407 Vilas Carlos Manuel, *Op. cit.*, pp. 76.

408 Calderón y dos Santos, Francisco M., *Los conflictos por la constitución de un nuevo orden*, CLACSO, Buenos Aires, 1987, pp.17-19.

409 Etkin, Jorge, *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias*, Prentice Hall, México, 2000, pp. 372.

El uso del término “clientes”, aplicado a la población en los programas de asistencia social, es una característica del Estado-empresario y la idea de mercado. Esta concepción de la ciudadanía, también conocida como marketing social, “se basa también en la idea de un mercado consumidor y del ciudadano de alguien que paga por servicios. Se reclama una actitud más exigente hacia el servicio público debido a que el cliente siempre tiene la razón.”⁴¹⁰ Este es el caso del IVEG.

Aun cuando el tratamiento de los ciudadanos como clientes todavía implica una posición de defensa de los derechos ante el Estado, la categoría de cliente no es exacta para quien depende de la ayuda social. El término cliente pretende colocar en una condición de homogeneidad a sectores desiguales económicamente. Es una calificación que procura ignorar la exclusión social padecida por los más desfavorecidos y los sitúa ante el mercado como sujetos capaces de elegir sus propias condiciones de existencia.

Etkin agrega: “En esta cultura, detrás de los servicios públicos también está la intención de comprar voluntades o evitar críticas a las injusticias de una sociedad dual. O sea que, el aparato estatal puede ser efectivo para algunos sectores, al tiempo que margina o excluye a otros grupos sociales”⁴¹¹

“En este cambio de orientación se ocultan ciertos peligros sobre los cuales debe llamarse la atención. En particular, porque en el campo de los servicios públicos aparecen modos monopólicos de prestación, sin muchas posibilidades de elección. En un entorno no competitivo, sería un cliente sin oposiciones, un comprador cautivo. Queda la imagen de la obligación de cumplir con los servicios, como si él fuera un cliente, como si la institución dependiera de su compra”.⁴¹²

Pero para Etkin, quien sigue a Stuart Haywood, la noción de cliente posee también aspectos positivos, “cuando se trata de conferir poder al público, como camino hacia una participación más activa del ciudadano en las organizaciones de servicio, el cliente reafirma derechos tales como: a) recibir información sobre el desempeño de las organizaciones, b) obtener una compensación por errores y demoras en los servicios, c) recibir atención (salud, educación, justicia) sobre la base de la necesidad sin depender de la capacidad actual de pago del ciudadano. Es el individuo que compra o consume pero en el marco de quien demanda y ejerce sus derechos como ciudadano. Si no hay libertad de movimientos y posibilidad de elección, el llamado cliente no es más que un actor en cautiverio”.⁴¹³

Con base en lo anterior se podría señalar que el problema de la participación social es difícil de acotar dadas las diversas formas en que se manifiesta y las condiciones en que se lleva a cabo. En el caso de México es complicado, pues, en la práctica cotidiana no es el derecho el que rige de manera estricta las relaciones entre ciudadanía y Estado.

410 Etkin, Jorge, *Op. cit.* pp. 373.

411 *Idem*, pp. 374.

412 *Idem*.

413 *Idem*, pp. 375.

Martins y Durands⁴¹⁴ ponen en evidencia las condiciones en que se encuentran los elementos que han conducido a interpretar la participación ciudadana en México y cuestionan la viabilidad de tal análisis. Al retomar argumentos como los expuestos en el párrafo anterior, puntualizan: “a pesar de la existencia de los derechos aludidos, se puede decir que los mexicanos no son ciudadanos o no lo son plenamente o unos lo son más que otros. Esto es justamente lo que caracteriza al régimen político mexicano como autoritario y obliga a realizar un estudio más como un proceso de construcción de la ciudadanía y no sólo de su consolidación o ampliación, como se haría en otros países de la región”, donde la gestión institucional adquiere relevancia, más aún a nivel local, como puede ser el caso de un organismo estatal de vivienda.

3.1.3 Gestión y política social

La gestión en la política social nos remite a procesos de relación que involucran a las instituciones y su normatividad con un sistema de actores en torno al aprovisionamiento de un bien o servicio que satisface una necesidad y provee bienestar, de aquí que enseguida se comente la noción de gestión, así como ésta en la relación jurídica Estado-sociedad. En la historia del uso del concepto de gestión en algunas ocasiones se le ha dado diferentes significados o bien el mismo significado que el de autogestión, de ahí que resulte importante definirlo y diferenciarlo.

La noción de gestión nos remite a un doble significado: uno de carácter institucional –administrativo y técnico- relativo a la prestación de los servicios urbanos, y el otro, de carácter social que desarrolla la población en torno al aprovisionamiento y consumo de los servicios urbanos.

Desde su primer significado, la gestión como acción y efecto de administrar, nos remite a la acción de gestionar, administrar los recursos financieros o humanos existentes. La cuestión de los recursos recae en el ámbito de la política no en el de la gestión. Sin embargo se habla de gestión y no de política, al centrar la reflexión y la acción sobre los aspectos institucionales, administrativos y técnicos de la problemática, y en menor medida de aspectos de la definición de políticas y de elaboración de planes y programas. En el ámbito espacial la gestión tiende a referirse más a lo local, y la política al conjunto del territorio y a la centralización en la toma de decisiones. Se habla de gestión local y no de política local.⁴¹⁵

En su segundo significado la gestión aparece como diligencia para conseguir algo. Se gestiona ante alguien que va a dar ese algo. Hay una gestión de los servicios urbanos o de vivienda en el sentido de que la población gestiona ante el Estado la dotación o adquisición de bienes o servicios. Desde esta acepción la gestión no puede ser más que privada (sea individual o colectiva).⁴¹⁶

414 Smith M. y Durand, Víctor *Op. Cit.*, pp. 310.

415 Coulomb Rene, “La participación de la población de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización?”, en Azuela, Antonio, Duhau, Emilio (coord). *Gestión urbana y cambio institucional*, UAM/ UNAM/ IFAL, México, 1993, pp. 17.

416 *Ibid.* pp. 17.

Tomando en cuenta estos dos significados, la gestión de los servicios urbanos y vivienda implica un doble ámbito de prácticas: las prácticas institucionales, administrativas y técnicas, públicas, preferentemente de nivel local que concierne la creación y administración de los servicios urbanos. Y las prácticas de gestión de la población en torno al aprovisionamiento y consumo de bienes o servicios.

A partir de esas dos acepciones el concepto de “gestión” se ha hecho presente de manera paralela a la “autogestión” en las prácticas de las organizaciones populares que han pretendido la autonomía respecto del Estado, pero que finalmente requieren de los recursos para realizar proyectos. El término de autogestión ha sido más utilizado por los militantes de las organizaciones sociales que por los científicos sociales dentro de una lucha ideológica y política.

El pensamiento autogestionario se origina en diversas corrientes que presentaron históricamente ciertas tentativas teóricas y prácticas por definir un proyecto de emancipación de los trabajadores mediante el control que éstos pueden ejercer sobre el control de una empresa mediante mecanismos de representación y de presión como derivación.

Desde la perspectiva de Schteingart⁴¹⁷ el concepto de autogestión puede tener dos aplicaciones: por una parte, es la forma de organización de las actividades sociales, tanto de tipo productivo, de servicios, como administrativas, en las cuales las decisiones respecto a su conducción son tomadas directamente por quienes participan en las mismas.

Por otra, se refiere de manera explícita a la autogestión urbana, como una forma alternativa de organizar y decidir algunos aspectos fundamentales de las actividades de la ciudad y de la vida social de sus habitantes. Estas actividades están más referidas al consumo o a los servicios que a la producción de los mismos. La autora considera, además, algunas actividades de producción desarrolladas por los movimientos u organizaciones que tienen una base territorial en nivel de los barrios de la ciudad⁴¹⁸

Bobbio y Matteucci, por su parte conciben la autogestión “superación de las diferencias entre quienes toman decisiones y quienes las ejecutan y la superación de la intervención de presiones ajenas a la colectividad en la definición de procesos decisionales de tipo no estrictamente político, ellas no pueden darse en un sentido más amplio sin una profunda estructuración del sistema político, sobre todo en cuanto a la descentralización del poder en diferentes centros de decisión”.⁴¹⁹

Dado lo anterior conviene definir operativamente la gestión urbana, entendiéndola como el “conjunto de decisiones y procesos políticos, económicos y sociales, por medio de los cuales se gestionan al mismo tiempo las demandas sociales urbanas y las respuestas técnicas y administrativas a estas mismas demandas sociales [e individuales] por parte del Estado”.⁴²⁰

417 Martha Schteingart “Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana”, en *Sociológica*, Núm. 12, UAM- Azcapotzalco, enero-abril, México, 1990.

418 Martha Schteingart *Op. Cit.*

419 Cfr. en Martha Schteingart, 1990, *Idem* pp. 114.

420 Coulomb René y Herrasti, *Op. cit.*, pp. 364. El texto entre paréntesis se agregó para precisar el sentido de la definición incorporada.

Esa concepción de gestión urbana hace la distinción entre administración urbana y gestión urbana. La primera remite al conjunto de acciones técnico- burocrático-financieras por medio de las cuales el gobierno de la ciudad organiza y administra los distintos elementos de la estructura urbana (uso de suelo, vivienda, equipamiento, etcétera) y de la vida colectiva. En contraste, la segunda, es decir la gestión urbana, designa los procesos políticos que se desarrollan en relación con la administración urbana, es decir, a la acción estatal sobre el proceso de urbanización. Paralelamente a la gestión urbana, se encuentra la autogestión como complementaria⁴²¹ y con una autonomía relativa en los procesos de relación de las organizaciones populares con las instituciones.

Si bien es cierto el proyecto autogestionario nace de una reivindicación antiestatista que lucha por liberar a los individuos del poder del Estado y de su administración, en el espacio social de lo urbano esta autonomía se topa con el hecho de que dicho espacio ha sido dominado por el “Estado urbanizador”; entonces, el proyecto autogestionario de las organizaciones populares se encuentra frente a la contradicción de que al mismo tiempo que reivindica la autonomía de la acción colectiva, dicha acción requiere de los recursos que proporciona el Estado. En la reivindicación del control social de ciertos fondos e inversiones públicas, varias organizaciones irrumpen en el campo de la formulación de las políticas sociales, con propuestas, particularmente en los programas de vivienda de interés social.⁴²²

Al igual que la autogestión como práctica, se encuentra la gestión privada individual que no requiere de la pertenencia a ninguna organización, sino que es el individuo o cliente quien establece una relación directa con la institución en el momento de gestionar un bien o servicio.

En esta práctica individual se ve anulado todo proceso de intermediación entre el Estado y el individuo, quien forma parte de la sociedad. Dicho de otra manera, las organizaciones y sus liderazgos se ven anulados en este proceso, estableciéndose una relación Estado- ciudadano,⁴²³ que en caso del estudio sobre el instituto de vivienda de Guanajuato se hace visible.

A partir de esta concepción es que resulta pertinente analizar la política social de la vivienda en un tiempo y en un espacio específicos, desde la perspectiva de la dinámica de interacción que se establece entre los principales protagonistas que actúan en este proceso. El ciudadano estaría representado por sí mismo y es sujeto de derechos y obligaciones, en esa relación con el Estado. Es importante destacar que ese proceso de relación se hace presente de manera paralela con otros procesos diferentes.⁴²⁴ Estas

421 “Las estrategias autogestionarias [ámbito societal de la participación] tienen su propio perfil de funcionamiento y, en la práctica, dentro de una misma organización, pueden convivir con otras estrategias participativas [como lo es la gestión]... Y de manera paralela desarrollar estrategias de movilización para modificar políticas gubernamentales...” Pliego Fernando, *Participación comunitaria y cambio social*, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM, Plaza y Valdés, México, 2000. pp. 228.

422 Coulomb René y Herrasti, *Op. Cit.*

423 Duhau Emilio y Azuela, Antonio 1993, *Op. Cit.* visualizan esta tendencia como efecto de la modernización de los aparatos estatales que modifican la relación estado-sociedad e incluso los modos de operar del poder público. Así, en el discurso de la modernización aplicada a la burocracia federal aparece la posibilidad de limitar el poder de discrecionalidad del funcionario, pp. 211-212.

424 Pliego, Fernando *Op. Cit.* Menciona que por lo menos existen ocho diferentes formas de participación, y las considera estrategias de participación.

diferencias se atribuyen a las distintas posiciones de poder de los participantes en el ámbito societal de la participación, sea en el de la estructura social o en el de la vida cotidiana.⁴²⁵

En los noventa, lo que predomina es una política social cuya responsabilidad del Estado está diseminada entre los sectores público, privado y social, a los que se les exige una mayor participación y responsabilidad compartida en el diseño, implementación y ejecución de programas sociales, sobre la base de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, donde aparece una participación de organizaciones de la sociedad civil que sustituye, complementa o multiplica la acción gubernamental.⁴²⁶

Su centro de atención han sido los grupos de menores ingresos, con el argumento de que su situación manifiesta las deficiencias estructurales de un modelo de crecimiento que no los pudo incorporar a los beneficios del crecimiento. Pero el sujeto social está cobrando nuevas dimensiones, pues muestra reclamos y una necesidad de democratización y justicia social en la dinámica social y en la relación gobierno-ciudadanía.

El estudio de las políticas sociales es una exigencia para la comprensión de los procesos sociales en una compleja red interrelacionales y en sus diferentes perspectivas en relación con los cambios sociales, con los procesos organizativos, con las demandas sociales y con su composición social, pues se está instaurando un nuevo concepto de interacciones: la ampliación de los espacios democráticos para la acción popular; búsqueda de mecanismos de compensación y distribución más equitativa de la riqueza para disminuir la desigualdad social. Los años noventa se caracterizaron como un periodo de construcción de innovación, de búsqueda de alternativas y de reflexión constante ante el nuevo papel del Estado y nuevas formas de concepción, diseño e instrumentalización de las políticas sociales.

Resultó prioritario avanzar en la discusión de las causas, ideas, alternativas, nuevos enfoques teóricos y prácticos que permitieran pasar de las promesas a la participación social; a nuevas relaciones Estado-sociedad civil que promuevan y alienten la creciente participación de las personas en la toma de las decisiones, a un esquema político y fiscal que aliente la descentralización de las decisiones y de las acciones, que fomente la participación de las comunidades y las microregiones. En el marco de las políticas públicas, la política social busca la equidad con calidad.

En el aspecto económico, durante los años cuarenta y cincuenta el Estado era de corte liberal clásico, por lo que sus funciones se reducían a la seguridad externa, al mantenimiento del orden interior y a la preocupación por asegurar las condiciones para el cumplimiento de los contratos.

La política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales. Sin embargo, en los países que recibieron fuerte inmigración europea hubo políticas sociales “privadas” impulsadas por los propios interesados organizados en cooperativas, lo que se conoció como “mutualismo” orientadas principalmente a la protección de la salud.

⁴²⁵ Pliego Fernando, *Op. cit.* pp. 219.

⁴²⁶ Arteaga Basurto, Carlos *La política social en la transición*, UNAM, México, 2003.

Asimismo, afloró la preocupación por priorizar la educación básica instaurando así el principio del Estado docente, y que alcanzaría una expansión en países con gran avance en el proceso de urbanización y de formación de clases medias, que tuvieron un ingreso per capita más elevado y un mayor grado de integración étnica y social.

En la fase de la sustitución de importaciones el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresario y social) cuyo motor era el mercado interno. El gobierno estableció aranceles para defender la industria nacional de la competencia externa. En este contexto, la política social persiguió la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria. Ello dio lugar a una tríada de actores sociales empresariales (nacional, transnacional y estatal).

Los años ochenta mostraron reducciones en el monto de los recursos destinados a programas sociales. En este periodo la política social contribuyó a crear o consolidar una clase media, por cuanto se requería sostener una capacidad de demandar los nuevos bienes manufacturados nacionales de costo elevado. Pero el modelo comenzó a exhibir crecientes dificultades y se recurrió al endeudamiento externo, lo que más tarde conduciría a la crisis de la deuda, cuya eclosión se produjo con la cesación de pagos de México en 1982.⁴²⁷

Durante los ochenta comenzó a diseminarse un nuevo modelo, entre cuyos principales criterios estuvo la idea retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados y modernizar el aparato público, para usar de modo más eficiente los recursos.

Surgió así una contradicción entre la nueva importancia de lo social, que debía llevar al Estado y a otros actores a jugar un papel relevante en la creación los prerequisites para lograr de la competitividad sistémica, lo que implicó la necesidad de reducir los ingresos públicos para ser frente a la competencia global.

Para Rolando Franco es posible caracterizar dos paradigmas de políticas sociales, uno originado en la fase de sustitución de importaciones, todavía vigente y dominante y otro emergente. La política social tradicional consiste en los programas que realiza el Estado, como sujeto único, por lo que lleva acabo la totalidad de las funciones: financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador.

El paradigma emergente recoge esos antecedentes pero no hará lo mismo ni de igual modo, y será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos y ejercerá actividades de promoción y ejecución de programas, en reemplazo de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir esas tareas. Lo que fue el Estado fuertemente centralizado, en los noventa empezó a privilegiar que algunas decisiones se tomasen en el ámbito local, para lo cual promovió la desconcentración y la descentralización.

⁴²⁷ O' DONNELL, Guillermo, 1993, "Transicoes, continuidades en algunos paradocos", en Fabio Wanderley Reis y Guillermo O' Donnell, *org. A democracia no Brasil. Dilemas y perspectivas*. So Paulo: Ed. Vertice Titmuss, Richard, 1981. Política social, ed. Ariel, Barcelona- Caracas- México.

Pero la tendencia histórica ha sido centralizadora en la toma de decisiones bajo la estructura federal, lo que deriva en la debilidad de las instituciones locales y su falta de práctica en decidir sobre asuntos que le conciernen. Y frente a esto último se critica al centralismo porque se toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas a realidades heterogéneas, lo que conduce a asignar de manera eficiente los recursos y no a solucionar los problemas al ritmo de una burocracia gubernativa ajena a las preocupaciones de los afectados. Así, se inhibiría la participación, por cuanto la forma y el ámbito donde se toman las decisiones hace difícil que los ciudadanos influyan en asuntos que les interesan y les involucran de manera directa, y que muchas veces son atendidos según presiones corporativas.⁴²⁸

Las ventajas de la descentralización estarían en que puede generar un mayor consenso social, derivado de la participación, y un control de las burocracias, las cuales – como ha sostenido Tullock⁴²⁹– se esconden en el centralismo. Asimismo, y dado el tamaño más pequeño tanto territorialmente como en el número de personas implicadas, facilitaría el cálculo de los costos y los beneficios de las acciones, ello sería casi imposible de lograr en el centralismo dado la enorme complejidad de operación de sistema, en el cual se considera que el Estado sabe lo que hay que hacer y los usuarios carecen de alternativas reales para escoger; sólo les cabe aceptar o no aceptar la prestación, cuando ella no sea obligatoria.

En el intento por mejorar esto, se tendría que fomentar la participación de otros actores, asignar recursos públicos a proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo con su propia percepción de cómo solucionar problemas sociales; con ello, la capacidad de innovación inherente a la sociedad podría tomarse en cuenta.

La vieja idea estatista donde el financiamiento de la política social sólo proviene de fuentes fiscales, siempre insuficientes frente a necesidades crecientes, podría superarse al considerar que el Estado no es el único actor de la política social, sino uno entre varios aportantes de recursos y generar la cofinanciación, sea que los propios beneficiarios contribuyen, o bien recuperar costos, mediante el cobro de tarifas para la prestación de servicios públicos sociales, o promover la participación de empresas, (sostenedores que se hacen cargo del financiamiento de la infraestructura, aportes empresariales, vía donaciones o financiamiento de los gastos corrientes, gremios empresariales que asumen la gestión, empresas que reciben descuentos tributarios si destinan recursos).

Hasta los ochenta, el financiamiento se orientaba a cubrir los costos relevantes del proveedor, para solucionar o paliar el problema social detectado. En los noventa, mediante el subsidio a la demanda, en cambio, el financiador transfiere un poder de compra para que el beneficiario compre, en el (cuasi) mercado así creado, la existencia de más de un oferente.

Antes de los noventa se promovía el universalismo, entendido como una oferta homogénea abierta a todos, con la idea de difundir valores y creencias tendientes a la integración social y la de igualdad. En la práctica, los principales beneficiarios de los

428 Bourrier

429 Tullock

servicios públicos sociales fueron los sectores más informados y organizados, que viven en áreas mejor dotadas de servicios, que cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción. El acceso a esta oferta estatal siempre fue difícil para quienes, aún teniendo mayores necesidades, carecen de esas características y deben enfrentar las dificultades de acceso a las prestaciones. Así una oferta homogénea para situaciones heterogéneas sólo condujo a mantener las diferencias originarias.

Entre las limitaciones de las políticas sociales se dio el acceso segmentado, en donde los servicios prestados por el Estado no llegaron a toda la población; primero aquellos sectores con mayor fuerza en su relación con el Estado, después los demás según ese mismo criterio, por lo que el subsidio público se distribuyó según su capacidad de reivindicación, de organización y capacidad para defender los derechos en el ámbito político. Este universalismo aparente llevó a reconocer el derecho a recibir algunas prestaciones de todos los habitantes, independientemente de su capacidad de pago; pero en la práctica predominó el carácter redistributivo.

En lo que se refiere a regresividad, entendida como la reducción de las desigualdades en la distribución del ingreso, los recursos destinados a las políticas de vivienda se aplicaron más a sectores medios y bajos que a los de menores ingresos. Por ello, hay políticas sociales que requieren reorientarse, dado que no alcanzan sus objetivos.

Otra limitante fue la discontinuidad, pues muchos programas fueron cancelados sin antes evaluar sus resultados. O bien, la innovación provocada por modas, según preocupaciones o intereses específicos dado que incorporaron recursos sin importar que eficacia social. Otra más fue el tradicionalismo que implicó continuar acciones de poca importancia, sólo por inercia administrativa.

Además, quienes toman las decisiones no siempre son los que diseñan la política, aunque si determinen los fines de los programas en que ella se traduce operacionalmente. Así, la magnitud de los recursos asignados, la selección de la población-objetivo y su ubicación en la distribución del ingreso de la sociedad están en el ámbito de lo político. La implementación es responsabilidad de los técnicos y supone la definición previa de tales objetivos, los que constituyen los parámetros básicos sin los cuales la acción técnica es imposible. Aquí destacan los análisis de las condiciones económicas, políticas y socio culturales de los medios de acción disponibles.

Ante estas desventajas, en un contexto en que por un lado aumentan las necesidades sociales y las demandas organizadas y, por otro, es difícil priorizar la aplicación de políticas sociales porque existen compromisos e intereses de orden político o bien resalta el ámbito económico, el panorama de los noventa se caracterizó por la carencia de recursos y la focalización de éstos.

La política social desarrollada en un país capitalista está acotada de manera específica, respecto a la política económica, y en el caso de la política social esto implica desarrollar programas de inversión en capital humano para preparar mano de obra que se incorpore al mercado de trabajo, o bien programas asistenciales y promocionales orientados a la creación de empleos. El problema no sólo es asunto de economía sino también

decisiones políticas y, por tanto, de toma de decisiones en distintos espacios, lo que hace difícil resoluciones que combinen lo racional con lo social y lo político, dado que el subsidio estatal no se distribuye según las carencias o insatisfacción de las necesidades de los grupos sociales, sino de acuerdo a su poder de reivindicación y, por tanto, de organización y capacidad para gestionar, dentro del terreno de lo político, bienes y servicios.

La gestión implica procesos relacionales que vinculan al Estado con interlocutores sociales, organizaciones de la sociedad civil o con el ciudadano, esto es, la relación entre gobernantes y gobernados. En el análisis de este proceso es importante mencionar la perspectiva que desde la planeación urbana destaca la normatividad como elemento articulador, visualizando cómo las distintas normas presentes en esa vinculación entre gobernantes-gobernados generan dos legitimidades que se encuentran en el mismo proceso de relación.⁴³⁰

En este mismo sentido Azuela ⁴³¹ amplía la argumentación en torno a estos dos tipos de legitimidad, para ello retoma dos categorías de Weber: orden jurídico y orden convencional, como elementos que pueden ayudar a entender la función social de la legislación, en la idea de que los actores que están involucrados en los procesos de planeación, no están regidos únicamente por el orden político. En tanto actores sociales tienen como marco de referencia el orden jurídico, donde se encuentra el sistema de planes urbanos, la legislación, la Constitución, la división de competencias entre ordenes de gobierno, etcétera. Sin embargo el orden jurídico no es el único, puesto que los actores en movimiento tienen como referente otros órdenes normativos.

En estos órdenes normativos de tipo convencional se encuentran las normas del orden que constituyen sus relaciones, y todas éstas no son codificables en el orden jurídico, pues estarían en el ámbito de los gobernados. A partir de estos dos tipos de órdenes se construyen dos diferentes legitimidades: una en el ámbito de los gobernantes y la otra en el de los gobernados.

Estas dos legitimidades no siempre son antagónicas entre sí, en este sentido éstas se complementan en la producción y ejecución de la política. El gobierno por medio de la burocracia y la elaboración y diseño de los programas requiere y se complementa con los mecanismos de participación de alguna organización que lleva a la práctica dichos programas.⁴³²

Esta perspectiva remite al problema de la dicotomía Estado y sociedad como dos mundos opuestos, o bien a la dicotomía gobernantes-gobernados. Desde esa oposición se cierra la posibilidad de entender la relación de otra manera que no sea la de esa dicotomía contrapuesta. Sobre todo, ha de entenderse que algunas relaciones sociales en el ámbito urbano están constituidas desde el Estado.⁴³³

430 Mele Patrice, "Poder local y urbanización en la ciudad de Puebla", en Jorge Padua, y Vanneph Alaine. Poder local, poder regional, El colegio de México/CEMCA.

431 Azuela Antonio, 1988, *Cfr.* en Coulomb, Rene y Duhau Emilio (Coord.), 1989, Políticas Urbanas y Urbanización de la Política, UAM-Azcapotzalco.

432 *Idem.*

433 *Idem*

A diferencia de la perspectiva anterior, desde la sociología del derecho se interpretan las relaciones sociales constituidas desde el Estado. En este caso se encuentran la legalidad de la propiedad y de la ciudadanía. Ambas aparecen como construcciones sociales y son una caracterización de la persona, de la relación social hecha desde el Estado.

Es sólo desde la lógica del Estado que la legalidad toma sentido, lo mismo ocurre con la propiedad y la ciudadanía. Que el Estado esté presente en las relaciones, no significa que el personal del Estado ha dado vida a la organización social, significa que la definición social es una definición estatal. La categoría de ciudadano es el caso más claro de este significado, la definición social remite a un actor que es portador de derechos.⁴³⁴ Ciudadanos con derechos individuales, políticos y también con derechos al acceso de bienes y servicios básicos, como lo es la vivienda.

Esas tres dimensiones de análisis de la ciudadanía que Marshall⁴³⁵ identificó como ciudadanía civil, política y social están planteadas en los siguientes términos. La dimensión cívica se refiere a los derechos necesarios para la libertad individual: libertad personal, libertad de expresión, pensamiento y creencias, el derecho a tener propiedad y efectuar contratos válidos y el derecho a la justicia. Este último es de un orden diferente al de los otros, porque en el derecho a defender y hacer valer los propios derechos en términos de igualdad con otros, mediante la ley, se muestra que las instituciones más ligadas a los derechos civiles son las cortes de justicia.

La dimensión política se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un organismo investido con autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo, esto es, el derecho a elegir o ser elegido, lo cual remite al sufragio universal. Esos organismos pueden ser las instituciones tales como el parlamento, los consejos de gobiernos locales, etcétera.

Y la dimensión social se refiere al derecho a un mínimo de bienestar económico, hasta el derecho de participar por completo en la dinámica social. Las instituciones íntimamente ligadas son todas aquellas que proporcionan servicios sociales. De ahí que esta dimensión se encuentre asociada a la seguridad social y a la vivienda, entre sus aspectos principales.

Es importante mencionar que los derechos sociales no se obtienen de una vez y para siempre sino que tienden a deteriorarse e incluso a perderse. “La ciudadanía se forja continuamente en una tensión constante entre su ampliación o restricción, las cuales pueden ocurrir a partir de la acción de distintos sujetos sociales”.⁴³⁶ Sin embargo, esto puede resultar difícil en el mundo actual, pues lo ganado puede perderse al darse en condiciones contextuales desfavorables.

Los periodos de la formación en Europa, de cada una de las dimensiones de los derechos se dieron en diferentes siglos. Los derechos civiles en siglo el XVII, los políticos

434Idem.

435 H. Marshall, *ThomasClass, citizenship and Social Development*, Doubleday and Company. 1964.

436 *Cfr.* en . Smith M y Durand, Víctor “La acción colectiva y su papel contradictorio en la construcción de la ciudadanía en México”, en *Estudios sociológicos*, Colegio de México, Vol. XIII, núm. 38, mayo-agosto. 1995.

en el XIX y los sociales en el siglo XX.⁴³⁷ Puede pensarse que, a diferencia de Europa, en América Latina y en particular en México las dimensiones de la ciudadanía se encuentran en proceso de construcción en el sentido de igualdad, inclusión social y participación ciudadana, pero esto es aún proyecto en germen, al cual le falta mucho por andar. Esta gestación de la ciudadanía empieza a ser visible, desde el Estado en el contexto de la modernización institucional, de la planeación urbana, de los programas y procesos en los que se encuentran insertos mecanismos jurídicos que pueden modificar los planes.

Los actores involucrados recurren a estos procesos para promover sus intereses. Se da una apropiación social de la norma, legitimando su movilización mediante esa apropiación. Asimismo, se presenta una disminución de la discrecionalidad sin desaparecer en la gestión urbana, al existir una norma públicamente instituida, que además es apropiada por un sector de la sociedad como parte de su movilización, el margen de maniobra de la autoridad se reduce notablemente.⁴³⁸ Esta modernización nos remite a los aparatos del Estado, hacia formas de mediación donde la racionalidad formal de este tipo de instrumentos lleva a la construcción de una relación entre los aparatos estatales y la población.

La burocracia federal o central, que elabora y promueve este tipo de iniciativas, limita los intereses de los actores involucrados y disminuye la discrecionalidad, lo cual (en el momento que se concretan) tiene un impacto en la relación Estado–sociedad, marcando una tendencia en los procesos de ciudadanización, en donde inclusive esta relación se reconstituye en una relación Estado- ciudadano, lo cual indica que esta naciente forma de relación aún no puede generalizarse para todo el país. Lo anterior no anula el hecho de que esa forma de relación se presente de manera paralela a la añeja práctica corporativa y que se hagan visibles otras formas de relación Estado-sociedad.

En América Latina, en general, se visualiza una limitada institucionalización de la participación ciudadana, o una subordinación a las formas de representación corporativas. Lo que indica que en la mayoría de los Estados aún prevalece un excesivo burocratismo y un alto grado de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones, lo cual indica la baja calidad democrática. Dicha discrecionalidad ha pretendido ser disminuida mediante la rendición de cuentas de las administraciones con miras a la democratización de los procesos de gestión.

3.2 Oposición política y transformación gubernamental

3.2.1 Oposición político partidista en el gobierno local

Tras el proceso de descentralización, ampliado en los años noventa, a los estados se les dotó con más funciones y atribuciones de gasto que antes no ejercían y, a partir de 1996, también con nuevas fuentes de ingresos. De ahí la importancia de la eficiencia del gasto público de los ingresos estatales, en relación con la calidad de los servicios públicos, la cual se incrementó paulatinamente durante los últimos años del siglo XX. Para Díaz Carreros, la presencia de una Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gato Público no parece tener un

437 Humphrey Marshall, Thomas *Op. Cit.*

438 Duhau Emilio y Azuela, Antonio *Op. Cit.*

efecto importante sobre la eficiencia del gasto público. Los resultados sugieren una correlación positiva entre grado de competencia política y eficiencia del gasto público estatal. Es contrastante con gran parte de la literatura en la materia que postula que a mayor competencia política, existen mayores incentivos para gastar recursos públicos y afectar el voto. Asimismo, los resultados muestran que los estados altamente dependientes de participación en los ingresos federales son menos eficientes en su gasto, lo cual resulta importante.

Persiste la discusión acerca de que la justicia sea dar, en números absolutos, lo mismo a estados diferentes. Durante los años de 1996, 1997 y 1998, casi una tercera parte de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal se repartió en partes iguales en términos absolutos, sin importar los tamaños o necesidades de los estados. Generalmente, los montos absolutos se hacen comparables al convertirlos mediante algún indicador como es la población, per cápita. Según esto, parecería que los estados de Guanajuato y Puebla fueron menos apoyados en términos relativos por el gobierno federal; pero lo inequitativo no lo sería tanto si se muestra en relación con un indicador de la heterogeneidad, lo cual hace evidente un carácter solidario en las transferencias, por su sola existencia; de manera que la base económica es la esencia de la heterogeneidad, no su población absoluta, sus carencias o su condición en la provisión de bienes públicos. Dicha base económica difiere entre los estados, por lo que es posible que un reducido monto de dinero transferido por una entidad con más recursos tenga un efecto mayor en uno que tenga menos. Éste es el atributo de la heterogeneidad que hace posible que en el federalismo se den las transferencias.⁴³⁹

Lo anterior, en el plano político, lleva a señalar que a finales de los años ochenta, los partidos políticos tenían el reto de lograr representatividad, para lo cual redujeron la demanda social y la capilaridad política a la dimensión de los intereses de sus dirigentes. De ahí que se apoyara de manera limitada la reforma democrática del Estado. En la década de los noventa se evidenció una modernización desigual y segmentada; el reemplazo de la cúpula dirigente del Estado por la llamada tecnocracia; la relevancia de fracciones empresariales privilegiadas, clases medias asociadas, y la sobrevivencia de burocracias dirigentes de las organizaciones corporativas, laborales y empresariales. Y con la presencia de una presidencia autoritaria se encapsuló a las fuerzas del sistema, situación que en esos años se extremó al grado de enfrentar las fuerzas del interior del sistema, en lugar de propiciar la concertación.⁴⁴⁰ Este es el contexto general en que se dió el ascenso del PAN a finales de los ochenta y los noventa hasta alcanzar la presidencia en el 2000, cuyo caso de Guanajuato fue significativo.

El PAN puede ser analizado desde dos perspectivas diferentes: una de ellas es desde su ideología, programas de gobierno, formas de organización y dinámica interna; la otra, desde las funciones que desempeña en el sistema político.

Respecto al primer ámbito, el PAN posee un discurso acerca de lo que debe ser el Estado. Ahí enfatiza que debe reconocer los derechos esenciales de la persona y de las

439 Díaz Cayeros Alberto, "Balance fiscal de los estados en el sistema federal" en Jacqueline Martínez Uriarte, y Alberto Díaz Cayeros, (coord.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, Porrúa-CIDE, México, 2003, pp. 22-25.

440 Villa, Manuel *Op. cit.*

comunidades intermedias, y no erigir las decisiones del Poder en única fuente del derecho o en definición arbitraria del bien común. Señala que una política social justa no debe pretender la sustitución de la familia por el Estado, éste debe crear condiciones educativas, económicas, laborales, de seguridad social y habitacionales, que estimulen la responsabilidad y energía de las familias. La justicia social la define en términos de cooperación habitual de todos para realizar el orden justo, que con fundamento en la igualdad esencial y en la solidaridad de los hombres, tiene el propósito de promover acceso a los bienes materiales y espirituales suficientes para que la comunidad viva de la manera más justa, equitativa y equilibrada posible, respeto a la libertad personal y la dignidad humana.⁴⁴¹

Pero frente a esa apuesta discursiva, se encuentra la segunda perspectiva, donde puede verse como elemento de un sistema que lo condicionaba, limitaba o impulsaba dependiendo de su fuerza relativa, por lo cual su trayectoria como oposición ha ocupado diferentes papeles en la historia del sistema o subsistema de partidos políticos en México y, por tanto, de lo electoral y gubernamental.

Durante más de cuatro décadas, la lealtad de la oposición panista fue vista como una fuente de debilidad en tanto no le permitió desarrollarse; quienes argumentaban que el PAN se prestaba a presentar al régimen mexicano como democrático, consideraron esto como ausencia de credibilidad. Ciertamente, durante los años de estabilidad posrevolucionaria una de sus funciones más importantes fue la de apoyar, con su participación en los comicios, la imagen del sistema político mexicano como un modelo en transición hacia la democracia.

Así, en el periodo de predominio del PRI, el PAN fue un elemento catalizador para reducir tensiones. En los años ochenta, el PAN adquirió presencia en el sistema político y capacidad de influir en la opinión pública, luego del agotamiento del modelo político postrevolucionario y del acceso de la oposición a la democracia pluralista. Tras los resultados de las elecciones de 1988 el PAN adquirió la función de “potencial de coalición”, en el sentido de elemento estratégico con capacidad para bloquear la mayoría legislativa que requería el gobierno priísta, para lograr iniciativas o para integrar la mayoría y, en consecuencia, tener un poder amplio con lo que ello implicaba. En otras palabras, hasta antes de los noventa, la trayectoria del PAN era parte de un sistema complejo en que se le controlaba dependiendo de las necesidades del Estado y la acción del PRI desde los años cuarenta, pieza de un sistema político construido alrededor del Estado, como actor principal.⁴⁴⁴

En la última década del siglo XX, parte de las fuerzas políticas se reorganizaron y se aglutinaron alrededor del PAN, tras el discurso de avanzar hacia la democracia, buscando así legitimidad como luchadores democráticos y por la descentralización.⁴⁴² No obstante, el PAN en el gobierno estatal de Guanajuato promovió el interés individual, y, consecuentemente la gestión individual de bienes y servicios; tal fue el caso de la gestión de la vivienda de interés social.⁴⁴³

441 Principios de Doctrina. Serie de documentos básicos 1, Partido Acción Nacional, México, Mayo de 1965.

442 Villa Manuel, *Op. cit.*, pp. 78.

443 Manuel Vilas, Carlos “Política Social y Proyecto Global Alternativo” en Laurel, Asa Cristina (coord), *Hacia una política social alternativa*, Ebert Stiftung, Friedrich México, 1996. pp. 33.

Ante eso, podría afirmarse que hay una pérdida de logros antes alcanzados en materia de participación social, de presencia de índole colectiva en la gestión; pues el equilibrio entre iniciativa individual y responsabilidad social es fruto de proyección institucional de la ciudadanía política al terreno del bienestar social, consecuencia de la ampliación y fortalecimiento institucional y de las condiciones sociales para el ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía. Se trata entonces de una situación dual de avances y retrocesos entre lo político y lo administrativo.⁴⁴⁴

Pero las tensiones al interior de las entidades federativas, son históricas. Desde principios del siglo XX, la institución de jefe político estaba diseñada para subordinar y limitar a los ayuntamientos. En la práctica ambas instituciones estaban relacionadas. En Guanajuato el jefe político era presidente del ayuntamiento y por ello era el único con atribuciones para citar a las reuniones del cuerpo municipal. Pero no sólo las citaba, sino que participaba en las deliberaciones y en la toma de decisiones. Esta integración del jefe político en el ayuntamiento fue el mecanismo concreto por el cual el jefe lo controlaba, dado que si él no convocaba a las reuniones, éstas no se podían efectuar y además lo limitaba, participando en las decisiones que le correspondía tomar al cuerpo municipal. Pero si bien el poder central planteaba —a través de esta institución— una vocación de centralización, el jefe, para gobernar, debía discutir con los grupos locales. La capacidad de respuesta de las elites, cimentada en el manejo de los recursos y en lazos familiares, de compadrazgo y amistad era alta. Esto impidió que los jefes políticos fueran simples ejecutores de la política del gobernador.⁴⁴⁵

El jefe político fue el centro de la vida pública y aun privada de las diversas localidades; era temido y obedecido por los habitantes de los pueblos y rancherías. Esto se lograba al concentrar poder político, económico, militar y judicial en una sola persona. La constitución de Guanajuato le fijaba numerosas y amplias atribuciones. Entre ellas destacan: la de hacer cumplir las órdenes del gobernador, ejecutar lo dispuesto por el ayuntamiento, publicar las leyes y vigilar su observancia, cuidar el orden y administración de los pueblos, dirigir los trabajos de la jefatura, nombrar los empleos de la misma. Los jefes se encargaban de tareas que tenían relaciones con la vida cotidiana. Por ejemplo: combatir epidemias, dar recomendaciones a fin de encontrar empleo, obtener tierras. Pero el control no sólo se ejercía mediante el uso de la fuerza, generalmente los jefes buscaban la adhesión de los habitantes del pueblo.⁴⁴⁶

En gobiernos locales plurales o gobiernos estatales de oposición, como ha ocurrido en Guanajuato, es posible relacionar grado de competencia política con eficiencia en el gasto público, quizá debido a la elevación de gastos administrativos durante cierto periodo, dada su inexperiencia. Pero también es posible visualizar en estos casos un impulso claro a la innovación.

La probabilidad cada vez más alta de alternancia entre partidos en el gobierno estatal y local subraya la importancia de mejorar el manejo presupuestal del gasto social. Casos en

444 *Ibid.* pp. 35-36.

445 Arturo Salazar y García José, (coord.), *Guanajuato: evolución social y política*, El Colegio del Bajío, Segunda Época, México, 1988.

446 Blanco, Mónica "El jefe político en el momento de la transición entre el gobierno de Porfirio Díaz al de Francisco I. Madero en Guanajuato" *Cfr.* Salazar y García, José Arturo (coord.), *Guanajuato: evolución social y política*, El Colegio del Bajío, Segunda Época, México, 1988.

que la administración estatal cambió de partido, la proporción de los ingresos por deuda en los ingresos totales se incrementó considerablemente, aunque en el caso de Guanajuato en 1991, un estado con un nivel de deuda tradicionalmente bajo, no se observa este fenómeno.

Desde 1976 se presentaron rebeliones electorales por parte del PAN; concentración de fuerzas en torno a los partidos políticos, no sólo el PRI y una presencia importante del electorado, lo que significó, en términos de Manuel Villa, la liberación del sistema encapsulado y sus partidos.⁴⁴⁷ Y con ello, la posibilidad de mejorar las condiciones, necesarias de legalidad, institucionalidad, pluralidad de partidos y presencia ciudadana. En Guanajuato se presentó esto desde los ochenta y se hizo evidente a nivel nacional durante el proceso electoral al interior de la entidad federativa.

Como lo resume Valencia,⁴⁴⁸ la historia del priísmo guanajuatense es de enfrentamientos internos, de gobernadores que no terminan su mandato constitucional. Durante el gobierno de Enrique Velasco Ibarra se dieron hechos importantes que configuraron el proceso de ascenso del PAN en Guanajuato. Vicente Fox Quezada fue incorporado a la Secretaría de Fomento Económico. A escasos seis meses de ese gobierno se dio la salida impuesta del tesorero y sub tesorero del gobierno de Guanajuato, en 1984, lo cual desempeñaría un papel fundamental en la descomposición de los grupos priístas locales. Enseguida se dio la caída de Velasco en la que participó la Secretaría de Gobernación. Para los grupos locales el operador político de la caída de Velasco fue Rafael Corrales Ayala que era Oficial Mayor de Gobernación con Manuel Bartlett Díaz cuando se dieron los hechos.

Y ante esas circunstancias el Congreso designó a Agustín Telles Cruces como gobernador interino. En esos episodios políticos se afectaron las instituciones y las formas y como resultado se tuvo a un grupo de priístas afectados por el gobierno central, muchos de los cuales fueron importantes en los sectores político y empresarial de León, Celaya, Irapuato y Guanajuato y que fortalecieron la figura de Vicente Fox. Esos hechos se convirtieron en una limitante para que Rafael Corrales Ayala retuviera su hegemonía en León y en impulso para el PAN al darle la primera posición importante en el estado de Guanajuato.

En el gobierno de Rafael Corrales en 1985 se había llevado a cabo alianzas y enfrentamientos internos de gran relevancia para el fortalecimiento de Vicente Fox en Guanajuato. En 1991, cuando Ramón Aguirre estaba en campaña, se concertaron reuniones de un grupo priísta resentido con la federación y con el candidato del PRI y empezó a formarse el equipo de trabajo cercano de Fox. El presentarse como priístas para fortalecer a Fox les permitió hacer alianzas y ocupar lugares claves junto con el foxismo. Los ataques al priísmo por parte de este grupo tuvo como blanco a los presidentes municipales priístas.

Lo que ocurrió después que Aguirre poseía la preferencia electoral ha sido relacionado con un grupo de panistas del Estado de Guanajuato, incluido Fox, que mantenía nexos importantes con la familia de Bush, y que acercó mucho al gabinete con el Estado de Texas, por lo que se dieron intercambios universitarios y culturales; lo cual se

447 Villa Manuel, 1996, Op. cit., pp. 34 y 70-71.

448 Valencia, Guadalupe, Op. cit., pp. 1-3.

supone como preámbulo del fortalecimiento de Fox en su largo proceso de campaña electoral, primero para la gubernatura y más tarde para la presidencia, es decir, la aplicación de la estrategia foxista de acercamiento al Partido Republicano y aún más al Estado de Texas.

El contexto político que enmarcaba el proceso electoral guanajuatense de agosto de 1991 era fruto de la nueva composición de los actores políticos. Pero lo era también de una conflictividad social y política, donde destacó la división de los sectores priístas en la entidad a raíz de las expectativas en torno a la postulación de candidatos a gobernador, pues en 1990 había cinco precandidatos con posibilidades de obtenerle éxito.

Pero la oposición panista comenzó antes de 1991, sostenida por una vocación opositora del electorado expresada en las contiendas competitivas de los años ochenta, donde ha destacado desde entonces la población urbana, en especial la de León, donde los triunfos del PAN “son ya parte de la experiencia política de una población que en 1988 otorgó a dicho partido las tres diputaciones federales que corresponden a los distritos de la localidad y el gobierno de la ciudad, y que en 1991 hizo al partido refrendar dichos triunfos”.⁴⁴⁹

En 1988, irregularidades ocurridas en la entidad y las constantes denuncias que el PAN hiciera de ellas, provocaron en la población un desánimo que se mostró en las elecciones para renovar a los presidentes municipales, en diciembre del mismo año, en un altísimo abstencionismo que alcanzó el 75.37 por ciento del padrón electoral. En esa ocasión, el PRI obtuvo su votación más baja desde 1979, perdiendo, en menos de un decenio, 30 puntos porcentuales en este tipo de votación. El Pan triunfó en la ciudad de León, aventajando al PRI por una votación de dos a uno. En 1991 el PAN obtuvo más de 30 por ciento de la votación, lo que le permitió tener niveles elevados de competitividad, sobre todo en León, Irapuato, Celaya, Salvatierra. Los porcentajes más importantes los consiguió en las tres ciudades más pobladas del Estado: León, Irapuato y Celaya. Estas concentran casi el 39 por ciento de la población total de la entidad donde se alcanzó el 43.74 por ciento del total de votantes.⁴⁵⁰

La explicación de la oposición panista al régimen priísta guarda una retrospectiva que comprende los primeros años posteriores al término del movimiento revolucionario. Lo anterior obedece a que, desde 1929, la competencia se concentró en el interior del partido de los revolucionarios. Además la creación de partidos de oposición fue lenta en su capacidad de integración y presentación de fuerzas sociales; aun en el caso del PAN, fue un partido de limitada amplitud en su base social, que sólo representaba a un aspecto de sectores de clase media y a ciertos estratos de empresarios. Así, pese a sus importantes rebeliones electorales, éstas no los hizo partidos más representativos socialmente, aunque ganaran en representación electoral. En la mayoría de los casos se ha contado más la concentración de fuerzas motivada por la oposición al PRI que la identificación con el partido de oposición que ha encabezado la protesta.

449 Valencia, Guadalupe “Guanajuato” en González Casanova, Pablo y Cadena Roa, Jorge, *La República Mexicana, Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, México, 1995, pp. 76.

450 Valencia, Guadalupe Op. cit. pp. 77.

Durante la última década, el empresariado estatal, y sobre todo el leonés, logró acceder al poder político vía electoral. Prácticamente desde 1976 la ciudad de León, principal centro político y económico de la entidad, ha permanecido en manos de empresarios. Incluso en 1988, la elección del candidato priísta a la presidencia municipal estuvo supeditada al perfil del candidato panista.

Desde la elección federal de 1988 se supuso que los partidos de oposición habían ganado un vigor y madurez tales que eran capaces de constituir alternativas de gobierno que pudieran transformar al régimen político mexicano, mientras el PRI se debilitaría cada vez más. Esta presunción no se probó del todo en la elección de 1994, aunque es incuestionable el fortalecimiento de los dos principales partidos de oposición al PRI, PAN y PRD. El resquebrajamiento del estatismo y de sus mecanismos de participación y control afectó al régimen representativo y alteró la distribución regional de la participación, además de que produjo conflictos electorales.

Destacaron cambios en el sistema de partidos, sobre todo en el conjunto PRI, PAN y PRD, así como una diversificación regional del PAN, que alcanzó un lugar en términos sociales, ideológicos y políticos. Así, la prolongada espera para que el PRI se reforme de fondo y gane legitimidad y representatividad en la escala social y en el espectro de fuerzas políticas, ha propiciado un espacio que han aprovechado el PRD y el PAN, sobre todo este último.⁴⁵¹

El PAN se transformó en los años ochenta y noventa en un partido más combativo y activista, aunque evadiendo la lucha económica y social, manteniéndose en el contexto de la disputa que aisló el tema electoral del resto de los problemas. Ganó un espacio, a la vez estrecho y consistente, que le proporcionó importantes triunfos electorales; aunque más allá de sus triunfos, en los años noventa también experimentó el peso negativo de la sospecha por haberse convertido en un elemento movilizador de propuestas, antes que en un partido con proyecto.

En esos años estuvo dirigido por un sector de la clase política nacional, diferenciado de priístas y perredistas, y sus candidatos locales respondieron más a liderazgos y jefaturas locales que emergieron gracias a la crisis, al reacomodo territorial entre fuerzas sociales y económicas. Hasta esa década, los triunfos panistas en Guanajuato obedecieron a la fuerza de jefes locales del panismo, pertenecientes a grupos –antes asociados al PRI– que actuaron en nombre de la democracia y del descontento colectivo. De esta forma la crisis de la clase política benefició a quienes demandaban grandes cambios nacionales pero representaban el dominio tradicional, en lo regional y lo local.⁴⁵²

En palabras de Valencia,⁴⁵³ el proceso electoral que Guanajuato vivió en 1991 fue uno de los episodios de la política local más importantes de las últimas décadas. En agosto de ese año se realizaron elecciones federales las cuales coincidieron con la renovación de la gubernatura y del Congreso local en Guanajuato. Aquí la jornada electoral registró una

451 Villa Manuel, 1996, Op. cit. p. 93-94.

452 Op. cit. pp. 73.

453 García Valencia, Guadalupe 1995. Op. cit. pp. 77.

participación ciudadana del 75 al 90 por ciento en promedio, que, generó, tal vez, la jornada más intensamente vivida y que más expectativas ha generado en la población. Esa jornada electoral tuvo el despliegue panista de una estrategia de información y difusión para reportes de irregularidades en todo el estado, lo cual constituyó un elemento clave de una estrategia política que ayudaría a la renuncia de Aguirre.⁴⁵⁴

A partir de los resultados preliminares en los que se otorgaba el triunfo virtual al candidato priísta, los partidos de oposición (PRD y el PDM) formaron un bloque que daba un inmediato reconocimiento del triunfo de Vicente Fox. Un día después, el PAN inició una movilización ciudadana, sólo interrumpida con la renuncia de Aguirre y la designación del panista Carlos Medina Plascencia como gobernador interino.⁴⁵⁵

Valencia agrega que el gran dinamismo que adquirió el proceso estuvo signado por la importancia que cobró la elección para gobernador. Guanajuato era concebido como un laboratorio en donde la vocación democratizadora del régimen parecía susceptible de probarse. Después de la jornada electoral se atestiguó un creciente descontento ciudadano y se evidenció una situación de ingobernabilidad que rebasaba los canales legales, pues cualquier solución a la misma ya no podía provenir de la puesta en práctica de los mecanismos previstos para ello. De los procesos político-electorales guanajuatenses destaca la creciente vocación opositora de su electorado. En la década de los ochenta, la votación obtenida por el PRI decreció en la misma medida en que crecía la de la oposición. La dinámica política local se caracterizó por una tendencia clara hacia la competitividad político-electoral.⁴⁵⁶

La oposición panista, explica Valencia, se ubicó fundamentalmente en los tres distritos correspondientes a la ciudad de León. En una regionalización política cabría distinguir el corredor urbano-industrial León-Celaya, tradicional bastión del voto panista y asiento de una burguesía cada vez más dividida, aunque unificada en sus estrategias económicas, histórica surtidora de sufragios cautivos para el partido oficial, y la zona sur, territorio rico en tierras fértiles y cacicazgos, homogenizada por un corredor agrícola comercial que se ha convertido, cada vez más, en el polo modernizador de la agricultura. Entre los actores y fuerzas que, en sus relaciones dinamizaron en los noventa los procesos sociales de Guanajuato resalta los empresarios, la iglesia, los medios de comunicación (fundamentalmente la prensa) y a los obreros, campesinos y colonos.

Como protagonistas políticos, como grupos de presión o clientelas en disputa, dichos actores no pertenecen políticamente a ningún partido. Fungen, más bien, como la masa a conquistar por los partidos en pugna. Por su parte, la burguesía guanajuatense representada en la persona de algunos candidatos del PRI o del PAN, dividió su apoyo público o soterrado en estos partidos. Destaca el hecho de que el candidato panista fue especialmente insistente en presentarse como persona con “formación jesuita” e interesado en el “bien común”. Pero utilizó también un discurso cercano al catolicismo tradicional.

Entre las irregularidades registradas sobresale la falta de boletas para elegir gobernadores en varias de las casillas. Además el PAN denuncia que este día se ha dado inducción al voto por parte de priístas, intento de robo de urnas, impuntualidad en la instalación de casillas, impedimento para que los representantes del PAN tomaran su lugar, entre otras cosas. (pp. 200-201)

455 García Valencia Guadalupe, Op. cit., pp. 78.

456 Valencia García Guadalupe, “Guanajuato” en Gómez Tagle, Silvia, (coord), *Las elecciones de 1991, la recuperación oficial*, La Jornada-Ediciones Serie Disidencias-GV Editores, México, pp. 189-191.

Así, en el más grande cierre de campaña Fox, se anunció la “bendición papal a Vicente Fox y su familia”, mientras que el candidato recordó la frase que identificó a los cristeros: “Si avanzo, síganme; si me detengo, empújenme y si retrocedo, mátenme”.⁴⁵⁷

Como ningún otro, el proceso preelectoral de ese año en Guanajuato se presentó como una lucha con varios frentes. La oposición hizo denuncias constantes de las fallas del proceso legal; y Fox anunció que por lo menos en Guanajuato, se había acabado la hegemonía del PRI.⁴⁵⁸

Afirmó que no reconocería el triunfo de Aguirre en caso en que llegara a declararse. Fox hizo un llamado para festejar su triunfo en el mitin de la victoria. Los candidatos del PRD y del PDM avalaron públicamente el triunfo de Fox. En el plano local, la movilización masiva que el PAN promovió hizo que el conflicto traspasara el ámbito local y adoptase un carácter nacional e internacional. En 1991, el PAN alcanzó sus votaciones más altas en las ciudades pertenecientes al corredor industrial (León, Celaya, Irapuato y Salamanca).

La gubernatura interina de la entidad fue motivo de que se acusara al PAN de tener “arreglos subterráneos” con el gobierno al nombrarse como gobernador interino al panista Medina Plascencia. Pero de acuerdo con los datos de los procesos electorales en Guanajuato, de los años setenta a la década de los noventa, es posible afirmar que se incrementó la competitividad partidista en la que la oposición ganó votos en detrimento del PRI, en 1979, 1982, 1985, 1988, 1991 y 1995.⁴⁵⁹

Valencia, quien sigue la idea de Reyes del Campillo, afirma que Guanajuato es una entidad en la cual se ha hecho sentir con enorme fuerza la demanda descentralizadora del poder político en el país. Para este último, existe una geografía electoral de estado, dividida en regiones diferenciadas por sus niveles de desarrollo socioeconómico y comportamientos electorales semejantes, donde fue evidente que el PRI tendió a la baja en los años ochenta y noventa.⁴⁶⁰ El PRI en esos años experimentó descenso de votos en términos absolutos y relativos, no sólo porque parte de los votos se fueron hacia lo que fue la oposición, sino también por el abstencionismo.

Valencia enfatiza que en el contexto de la lucha por el poder político del estado de Guanajuato en 1991, cifrada en la elección de gobernador, la renuncia de Aguirre y la designación de Carlos Medina Plascencia como gobernador interino, dejó ver el intento de superar el escenario de fraude generalizado denunciado por la oposición, y el peligro para los poderes del Estado de una situación de ingobernabilidad.⁴⁶¹

457 Valencia García, Guadalupe *Op. cit.*, pp. 195.

458 El día 12, en un noticiero televisivo, Aguirre aseveró que el Pan ganó las elecciones de 1988 en León, con base en irregularidades. A unos cuantos días de la jornada electoral el PRI anuncia tener 20,859 comisionados y promotores del voto en todos los Distritos, además de 12,559 priistas que tienen a su cargo la defensa del voto y 300 abogados para dar asesoría jurídica a los representantes de dicho partido el día 18. Un día antes de la elección, el presidente del comité directivo estatal del PRI anunció que Porfirio Muñoz Ledo se retiraría de la contienda. Ante esto, el PRD presentó una denuncia contra el coordinador regional del PRI, Rafael Oseguera, por provocar un grave daño al partido con la noticia del abandono de la lucha por parte de Muñoz Ledo.(pp.200)

459 Valencia García, Guadalupe *Op. cit.*, pp. 200-209.

460 *Ibid.*

461 *Ibid.* pp. pp. 211.

En ese marco, la designación de Medina no fue fruto de la capacidad política de la oposición (el PAN en este caso) para probar las irregularidades del proceso electoral, sino del carácter “ejemplar” que adquirió el “caso Guanajuato” ante la opinión pública nacional e internacional y por la amenaza que significaba para la credibilidad política del régimen, para su legitimidad. Por tanto, entregar al PAN la gubernatura implicó el reconocimiento de dicha fuerza como expresión de los sectores urbanos y modernos de la entidad, fuerza que gobernaría más de la mitad de la población. Así, el poder central reconoció al PAN como una fuerza representante de la innovación y como un partido identificado plenamente con el proyecto del salinismo.⁴⁶²

Tras la experiencia del ascenso del PAN en Guanajuato, Valencia concluye que, por un lado, lo que urge es establecer y hacer cumplir compromisos definidos conjuntamente entre gobierno y ciudadanía, así como plantear, discutir y concertar percepciones alternativas de solución que permitan señalar criterios generales de planificación y prioridades de atención a corto y mediano plazo. En situación de crisis, donde ésta puede explicar la reducción de los recursos destinados a lo social, quizá deba pensarse en recursos óptimos, respecto de las necesidades de inversión efectivas, para satisfacer necesidades sociales. Por otro, la importancia de cada uno de los actores varía según situaciones de índole exclusivamente política o bien derivada de las capacidades de quienes representen cada papel, es decir quienes sean los actores, en lo individual.

Su composición como sistema de actores explica, en parte, el tipo de política social, sea los objetivos sociales que se plantea el gobierno en turno. Hace falta entonces analizar las relaciones entre la decisión política y el apoyo técnico, para lo cual se requiere visualizar no solo lo racional sino lo social. Indagar si se ha dejado para la decisión política solamente lo estrictamente político, o por el contrario se empieza por el imperativo político y se deja para la racionalidad instrumental sólo el residuo del proceso decisorio; ello suponiendo conveniente que la decisión política tenga una sólida base técnica. Esto permite caracterizar con más elementos el tipo de gobierno de que se trata o el tipo de organismo sectorial que se investiga. Así mismo, ha de tomarse en cuenta la pertinencia de la participación de cada actor, por lo cual hace falta comprender las funciones que cada uno cumple, indagar si el gobierno tiene claro el panorama al respecto.⁴⁶³

3.2.2. Enfoques de la organización e innovación de la gestión

Decidir y desarrollar programas en política social conlleva varios problemas de gestión, los cuales se expresan en la vida cotidiana de una institución a partir de su organización interna: a) relativos a la toma de decisiones, pues involucra diversos tipos de actores, con distintos intereses, muchas veces opuestos; b) acerca del diseño, dado que es posible que participe una amplia gama de actores, unos como planificadores, otros como administradores, gestores políticos o sociales, técnicos o beneficiarios directos, algunos de los cuales no poseen bases correspondientes o suficientes de conocimiento en los aspectos que comprende esta tarea, la cual exige pertinencia social de dichos programas; c) por la instrumentación, debido a que puede incluir distintos ámbitos de gobierno y varios niveles de actuación institucional; d) respecto a la ejecución, pues es posible se presenten

⁴⁶² Valencia García Guadalupe, “Guanajuato” en Gómez Tagle, Idem, pp. 212.

⁴⁶³ Op. cit.

restricciones de tipo presupuestal, derivadas de la situación de austeridad generalizada y permanente del gobierno mexicano, así como reclamos de la ciudadanía que no quede incluida en la población-meta, misma que es cada vez más selectiva en su conformación; e) referente a la evaluación, puesto que al ser escasa su práctica no hay posibilidad de recuperar experiencias exitosas, ni de evitar aquellas erróneas, sin lo cual es más difícil alcanzar mejores niveles de calidad.

Por eso la correspondencia entre ámbitos de gobierno tiene frente a sí el reto de evitar la fragmentación de un programa, sea éste nacional o estatal, al emprender su descentralización o desconcentración, entre unidades delegacionales del gobierno federal o del estatal.

Para el análisis de una organización pueden tomarse en cuenta tres niveles: el estratégico, el operativo y el de desempeño. Así es posible descubrir el patrón de evolución de las formas en el tiempo y la dinámica de las transformaciones, lo que incluye indagar los resultados que producen las formas organizacionales.

De aquí la importancia de los indicadores de desempeño para comprender los resultados a los que se llega, pues las formas organizacionales tienden a cambiar, cada una muestra diferentes lógicas que interactúan dentro de ella, tecnología, ideología y liderazgo. El diseño juega, mediante la formación de modelos lógicos, las distintas formas organizacionales. Por todo ello, resulta de interés incluir en el análisis la toma de decisiones, pues afecta las formas organizacionales, así como el contexto,⁴⁶⁴ e incorporar la observación estructurada, en términos de los elementos principales que forman la vida cotidiana institucional.

La forma organizacional es importante porque ahí se funden el marco teórico y el marco referencial, como dos dimensiones, una cinemática y otra dinámica. La primera para visualizar el patrón de evolución de las formas en el tiempo, y la segunda para explicar las transformaciones e indagar los objetivos prácticos, representados en cada una.

En el nivel estratégico, se responde qué es la organización, a qué se dedica, cuál es su alcance, cuáles y cómo son sus partes y límites entre ellas. En el nivel operativo se incluye el equipo y la tecnología empleada. En el desempeño, se abordan los resultados que producen las formas organizacionales. Los indicadores de desempeño sirven para comprender los resultados de la institución o una parte de la misma. Su relación obedece a su relación con algún aspecto que interactúa dentro de alguna forma organizacional, tomando en cuenta que las formas tienden a cambiar, según actúan sus fuerzas en el mismo sentido, sea el contexto, la tecnología o el liderazgo, entre otros, pues en el diseño juega un papel destacado la toma de decisiones de los directivos, dado que afecta la forma organizacional de la institución.

La administración, actividad propia del ser humano, cuyo origen se remonta al de la humanidad misma, es importante para el estudio de una organización institucional. El

⁴⁶⁴ Andrade Romo, Salvador y Fernández Ruvalcaba Margarita, "Las formas organizacionales como mediación entre la teoría y la práctica" en *Administración y organizaciones*, año. 1 no. 1, UAM, México, Nov. 1988, pp.41-44.

estudio sistemático de los principales aspectos que la integran es reciente, los primeros pasos para explicarla se dieron durante el siglo XIX, y ya en el XX apareció la teoría de la administración.⁴⁶⁵ Los pioneros en el estudio de esta disciplina centraron su análisis en la necesidad de utilizar de manera eficiente los escasos recursos disponibles de una organización. A partir de esta idea han emergido nuevos principios que se complementan con la intención de agregarles técnicas, procesos y acciones que fortalecerían la labor de dirección, y así alcanzar mejores resultados.

La evolución del pensamiento administrativo no ha tendido a explicar el fenómeno de la administración, sino a ofrecer los principios y técnicas que permitan utilizar los recursos a su disposición para que esos resultados sean lo más parecido posible a lo planteado inicialmente, donde resalta el recurso humano, como preocupación fundamental de esta disciplina.

Así, en los primeros años del siglo XX la administración científica fue la base para organizar fábricas a fin de obtener un incremento en el rendimiento del recurso humano. Para ello, era necesario que el administrador y el trabajador visualizaran los alcances de sus actividades correspondientes. Con Frederick Taylor⁴⁶⁶ tomó fuerza la idea de división del trabajo, que desde la perspectiva de su dimensión horizontal implicaba que el administrador debía contratar al trabajador y darle instrucciones precisas de cómo realizar las actividades para que se produjese “una división casi por igual del trabajo y de responsabilidad entre el trabajador y la dirección, pues esta trabajaría al lado de los operarios, ayudándolos y ocupándose con ellos de casi toda la responsabilidad de los sistemas, instrumentos, rapidez y colaboración armónica”⁴⁶⁷

De esa manera desaparecerían los conflictos entre patrones y obreros, al trabajar juntos en busca de objetivos comunes en la realización del trabajo correcto, en la remuneración adecuada, en el beneficio de ambas partes. Así cuidar los elementos integrales de la llamada Administración empírica provocaría una mejoría de los diversos estratos socioeconómicos.

También en esos años, Henry Fayol definió a la teoría de la administración, como la encargada de planear, organizar, coordinar, dirigir y controlar actividades que conducen a cuatro etapas del proceso administrativo: planeación, organización, dirección y control. Mostró que ello era básico para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.

Con estos dos teóricos⁴⁶⁸ se integró el pensamiento administrativo formal y sistematizado, que interpretó Max Weber al diseñar el modelo de organización burocrática. Era necesario que la autoridad perdurara, trascendiera en el tiempo, para que las modernas organizaciones pudiesen realizar sus labores de manera permanente. La autoridad carismática y la tradicional fueron desplazadas por la autoridad legal-racional basada en las reglas preestablecidas en la capacidad técnica y en la impersonalidad de las relaciones personales.

465 Rodríguez Perego Nicolás, “El pensamiento Administrativo en el Siglo XX” en Ciencia, Arte: IPN, Cultura, Nueva Época, año 5, Num. 30, Vol. Marzo-abril, 2000.

466 Taylor, Frederick Principios de la Administración Científica, Ed. Herrero Hermanos, México, 1961.

467 Idem., pp. 77.

468 Idem., pp. 134-143.

Desde los años 20 surgió una tendencia a tomar en cuenta las relaciones dentro de la actividad administrativa, en el espacio laboral, convirtiéndose en un elemento destacado y fundamental dentro de la llamada Escuela de las Relaciones Humanas, donde se introdujeron variables relacionadas con los aspectos derivados de la conducta, la personalidad, las reacciones y la motivación. Elton Mayo⁴⁶⁹ fue su iniciador y principal exponente. Mayo insistió en la necesidad de integrar a los trabajadores, no como individuos aislados que coincidían en un espacio físico determinado, sino como grupo social que convive e interactúa durante muchas horas del día. Lograr esa integración era primordial para mantener niveles altos de satisfacción y desempeño. Los individuos debían juntarse y convertirse en un equipo a través de la manifestación sincera de cada uno de ellos de colaborar en la consecución de los objetivos planteados.

A partir de los principios trazados por Taylor, y al aplicar técnicas y conceptos derivados de las ciencias exactas, la investigación de operaciones constituyó la más conocida de las aplicaciones, en un contexto donde predominaba la tendencia a buscar leyes en las ciencias sociales que correspondieran a las características de las ciencias exactas. Se pensaba que las decisiones se tomarían mejor al emplear modelos de la realidad que previamente mostraran los resultados y las consecuencias de determinadas alternativas.

Así, se tendió a prever con mayor o menor certidumbre lo que ocurría si se tomase tal o cual decisión. Es en el ámbito de la toma de decisiones donde ha tenido mayor aplicación el análisis cuantitativo. A través de la investigación de operaciones, se trataba de entender y predecir el comportamiento dentro de sistemas que relacionan al ser humano con los recursos materiales. Por ello su relación con problemas de optimización de las decisiones.

Este enfoque tiene vinculación con la perspectiva de Taylor, al resaltar los conceptos técnico-económicos, haciendo a un lado los de carácter psicosocial, insistiendo en la búsqueda de decisiones racionales con la incertidumbre de los acontecimientos futuros. La programación lineal, la teoría de juegos, la teoría de colas, el análisis de sistemas y la simulación, son algunas de las más importantes técnicas asociadas a los aspectos administrativos y, por tanto, al estudio de una institución.

De los enfoques que han pretendido conjugar las dos tendencias presentadas y elaborar una teoría que combine los principios de comportamiento con los cuantitativos, destacan la teoría de los sistemas aplicada a la administración y la teoría de decisiones cuyo principal representante es Hebert Simon⁴⁷⁰.

Con el enfoque de sistemas aplicado a la administración y a las organizaciones se inició el interés por estudiar el contexto en el que éstas se desenvuelven, para entender no sólo los elementos que forman su funcionamiento interno, sino las condiciones en que se desenvuelven, a fin de garantizar ciertos resultados.

469 Mayo, Elton "Hawthorne and the Western Electric Company" en Clásicos en Administración, Compilador Harvard Merril, Ed. Limusa, México, 1971, pp. 366.

470 Hebert Simon, Administración Behavior. The Free Press. New York. 1979.

Para eso conviene observar los límites que, derivados de su capacidad, valores y conocimientos, tiene un individuo para cumplir sus funciones dentro de la institución, pues son factores que determinan el nivel de eficiencia que una organización puede alcanzar, en cuanto a capacidad para ejecutar y tomar las decisiones correctamente. Encontrar el punto de equilibrio que permita un funcionamiento adecuado mediante un conjunto de decisiones que sus miembros deben tomar de manera coordinada e integrada. Para ello, se estudia la relación entre el móvil personal del individuo y los objetivos que orientan las actividades institucionales.

Ahora bien, desde la idea de la administración por políticas, entre las características que permiten evaluar la calidad, se encuentran, según el modelo TQM (total quality management), tres puntos principales: administración por políticas para establecer y difundir sistemáticamente los objetivos dentro de la institución; administración interfuncional, para establecer equipos en distintos niveles para lograr objetivos, y administración diaria para identificación de procesos, objetivos, sistemas, indicadores y límites de control; así como la administración de anomalías.⁴⁷¹ Para mejorar el entorno se requeriría estratificar lo necesario y eliminar lo innecesario, formar hábitos de disciplina, y participación de recursos humanos en puntos de acción rápida y alto impacto, y organización del trabajo. La administración interfuncional implicaría la estructura funcional e interfuncional: administración y optimización de la Participación. Contempla el trabajo en equipo para desarrollar nuevos sistemas de trabajo y alcanzar objetivos específicos en los que se requiere la participación de varias áreas.⁴⁷²

De acuerdo con Kano ⁴⁷³ para un buen desempeño se requiere: objetivos (satisfacción del usuario o cliente y de la sociedad) medios (conceptos, técnicas y vehículos administradores entendidos estos últimos como la administración diaria, la administración interfuncional y el liderazgo) y fundamentos (desarrollo humano).

Elton Mayo, mostró una elite, la del managenial que le reclamaba al Estado y al mercado su incapacidad para establecer las condiciones mínimas para la cohesión y la integración sociales. Criticó la tendencia a la polarización y la falta de seriedad de los partidos políticos, rechazando así la democracia. Propuso, por ello, restituir el concepto de colaboración social al interior de las organizaciones, entonces dirigidas por una élite profesional de administradores.

En su proyecto proponía realizar un triple análisis: los problemas humanos, sociales y políticos de la sociedad industrial. Criticó, en este sentido, el papel central del Estado en la sociedad, como fundamento organizador pues destruye o limita otras formas de organización que permiten al individuo crear sentido y generar normas para su actuación. Según él, la adaptación social privilegia una forma de comportamiento. A diferencia de la capacidad individual para discriminar y juzgar independientemente hay una reacción

471 Dirección de Promoción de Calidad en MPM, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Taller de Herramientas de Calidad, México, 1999.

471 Kano, La Casa de la Calidad.

472 Los factores de las empresas exitosas son: contar con un enfoque de mercado, un fuerte liderazgo, aprovechar el talento de la gente, trabajar en equipo, enfocar procesos, tener sistemas sólidos de información, desplegar estrategias.

473 Montaña Hirose, Luis "La informalidad en los procesos de modernización organizacional. Hacia una reforma del paradigma burocrático" en Administración y Organización, Universidad Autónoma Metropolitana, Año 1, No. 1, México, Noviembre 1988. pp.19-21.

condicionada, que es social y no individual; por eso critica también el individualismo de las sociedades modernas, el cual es generador constante de desorganización social, al debilitarse los vínculos familiares que daban cohesión a la comunidad, generando un alto nivel de anomia. La informalidad, por tanto, sería una expresión ilógica.⁴⁷⁴

Para Roethlisberg y Dicson la organización está representada por estructuras ligadas entre sí en diferentes niveles. En el primero hay una distinción entre organización técnica y humana. En el segundo, la organización humana se divide en individual y social. La individual corresponde al conjunto de expresiones, conocimientos y actitudes que el individuo asimila durante su vida antes de entrar a la organización. La social alude a la vida organizacional. En el tercer nivel está la distinción entre organización formal e informal. La primera deriva de la acción planeada, mientras que la segunda hace referencia a comportamientos espontáneos. Para Barnard la organización formal es un sistema conscientemente coordinado de actividades interrelacionadas donde participan dos o más individuos, sus principales objetivos son la comunicación de los esfuerzos y la formulación de objetivos.⁴⁷⁵

La organización informal constituye una condición para el surgimiento de la organización formal y está representada por una serie de interacciones que aseguran las condiciones mínimas para la acción conjunta. La formalidad también puede ser el resultado de la organización formal la cual limita y reorienta dichos recursos del comportamiento. En ambos casos la informalidad es considerada como un conjunto poco estructurado, indefinido e inconsciente que complementa el sistema de cooperación formal.

En cuanto a la calidad el concepto de ha evolucionado en respuesta a las necesidades cambiantes de la sociedad. Edward Deming⁴⁷⁶ hace hincapié en que los buenos resultados se obtienen a largo plazo. Dice que la mayoría de los problemas de calidad son responsabilidad de la Dirección, en tanto círculo de toma de decisiones. Quienes lo integran deben lograr que los actores participantes intervengan con más inteligencia y no con más esfuerzo, eliminar los obstáculos que limitan un buen resultado. Ahí el control estadístico del proceso sirve para analizar la calidad de la actividad pudiéndose así pronosticar el comportamiento de un problema dado y superarlo. De aquí que no basta realizar bien el trabajo, se necesita una guía para tomar la dirección adecuada. La calidad de una organización mejora bajo algunas circunstancias:

a) Constancia en el propósito de mejorar el servicio con un enfoque de largo plazo, innovando en la asignación de recursos para una planeación a largo plazo que incluya investigación y capacitación para el mejoramiento constante en términos de satisfacción del usuario como objetivo principal del proceso; b) Mantener la idea de la integración de la calidad, para alcanzar mejores niveles; c) Seguimiento estadístico de la calidad al proceso administrativo; d) Comparar producto y servicio, a partir de la idea de calidad, no del costo; e) Mejorar continuamente el sistema de servicio; f) Establecer nuevos métodos para entrenar al personal mientras realiza su trabajo; g) Definir nuevos métodos de supervisión que permitan conocer los obstáculos que impidan buenos resultados del trabajo; h) Fomentar un

474 Montaña Hirose, Luis *Op. cit.*, pp.23-24.

475 *Ibid*

476 W. Deming, Edward, *Calidad, productividad y competitividad (salida de la crisis)*, en Díaz de Santos, Madrid, 1986.

ambiente de seguridad en el trabajo; i) Romper las barreras entre áreas de trabajo, para conocer los problemas de cada una; j) Eliminar las metas numéricas para los actores que intervienen; y crear una estructura en la Alta Dirección que todos los días insista en el cumplimiento de los aspectos señalados.

Juran⁴⁷⁷ recomienda 10 pasos para el mejoramiento de la calidad : crear conciencia de la necesidad y oportunidad de mejorar; establecer metas de mejoramiento; organizar un Consejo de calidad encargado de alcanzar las metas establecidas; proporcionar la capacidad necesaria; realizar la capacitación necesaria; informar sobre el avance; dar reconocimiento; comunicar los resultados; llevar un registro del mejoramiento; mantener el estímulo haciendo que el mejoramiento anual forme parte de los sistemas y procesos normales de la organización.

Por su parte, la innovación de las organizaciones puede tender a volverse permanente y a estar atenta de las demandas sociales. Esto hace necesario actualizar modelos como consecuencia de las nuevas realidades sociales y de las nuevas orientaciones de política, así como una condición necesaria para atenderlas e implementarlas. El ajuste y la reestructuración de instituciones públicas constituyen etapas difíciles que no van seguidas de esfuerzos rigurosos de transformación de los modelos de organización y gestión.

En el desempeño gubernamental México registró en los noventa las primeras experiencias distintas de administrar. En León el uso de técnicas administrativas del ámbito privado-empresarial representó un primer paso en la exploración de alternativas innovadoras. El gobierno local de Carlos Medina Plascencia en León, 1989 a 1991, se consideró el preámbulo de lo que en la década de los noventa fue el gobierno estatal en manos del PAN, y donde destacó una tendencia hacia el fortalecimiento administrativo interno, enfocada desde el desarrollo organizacional, con una gestión apoyada en técnicas empresariales. A partir de dicho enfoque, fueron organizadas las instancias gubernamentales a fin de atender las demandas sociales, en términos de servicio, considerado éste como la misión por realizar.

Por ello, Cabrero⁴⁷⁸ lo señala como organización- empresa, donde se tomó en cuenta la opinión ciudadana y su participación; pero su ocasional rigidez actuó en contra de la incorporación más global de los actores locales. De manera que, si bien se logró aumentar la eficiencia, no se pudo generar un cambio significativo en lo relativo a la participación social, pese a la creación de comités y al trabajo de campo, por parte del gobierno local. En 1990, faltando un año para que terminara su periodo de gobierno municipal Carlos Medina Plascencia fue designado gobernador provisional del estado. Al terminar el año, en el siguiente periodo, el PAN también ganó las elecciones de presidente municipal en León que es punto central en la entidad federativa, incluida la lucha partidista, y ello desembocaría en el triunfo del PAN a nivel del gobierno estatal, en detrimento de la preponderancia que el PRI llegó a tener, tal como se comentó.

El trienio de 1991 a 1994 se caracterizó por mantener una cierta continuidad en la tendencia del gobierno. Así, aunque se privilegió la Planeación Estratégica como nuevo

477 Juran. Juran Juan Manuel y la planificación para la calidad, en Díaz Santos, Madrid, 1990.

478 Cabrero Mendoza Enrique, *Op. cit.*,

marco de actuación en la gestión del nuevo grupo gobernante, no se abandonaron totalmente las líneas del Desarrollo organizacional que habían sentado las bases para un adecuado funcionamiento de la administración pública. La planeación estratégica, en su aplicación en el gobierno local de León implicó la definición del rumbo que se quería cambiar para lo cual se tomó en cuenta la experiencia del Plan de Desarrollo anterior, a fin de pasar de una planeación general a una planeación estratégica. El resultado fue la creación de lo que denominaron Modelo sistemático y estratégico de la administración municipal, como forma gubernamental para aplicar las políticas tras un propósito renovador por encima de la eficiencia interna, pues se intentó tomar en cuenta la participación activa de la ciudadanía en el ámbito decisonal y de ejecución.

En su funcionamiento se identificaron varios elementos clave para el desempeño: 1) buen gobierno, promovido como proyecto de beneficio de la comunidad; 2) visión compartida, concebida como configuración conjunta de gobierno y ciudadanía para el futuro mediano; 3) misión municipal, remitida a una idea de mercado complejo pero identificado, y acotado según necesidades a satisfacer y los respectivos servicios; mística de trabajo, cuya sola inclusión implica planteamiento de valores, y la relevancia otorgada le hace un elemento fundamental en el cumplimiento de objetivos previstos. La base estratégica del Plan consistió en un modelo sistemático que permitiera aprehender la realidad como un todo, como un sistema completo, y entonces retomar aspectos específicos prioritarios, de población en tanto ciudadanos, identificados como usuarios, electores o clientes.⁴⁷⁹

Para llevar a cabo lo planteado, se dio una estructura organizacional a la participación social, de manera tal que se cubriera el aspecto de la interacción gobierno-sociedad. Se plantearon como guía, primero, alcanzar la calidad total en prestación de servicios, para agilizar trámites, después tener una mayor participación ciudadana, mediante esquemas de comunicación estratégica, financiamiento, mercadotecnia social, manejo de coyunturas (espacios de flexibilidad en el proceso de planeación) y por último mantener un marco jurídico para dar continuidad y solidez a los cambios.

Así, se pretendía consolidar el liderazgo; integrar el cambio organizacional: sistemas administrativos de personal, sistemas de información, administración de procesos, integración de la toma de decisiones participativa, reconocimiento y recompensas; sentar las bases de un buen gobierno (con una misión, una mística de trabajo remitida a valores, posicionamiento y objetivos estratégicos)⁴⁸⁰.

Estos elementos constituían el punto de articulación entre la planeación y la ejecución de acciones. Sin embargo, se concebía que esta distinción obedecía más a una explicación que a la práctica, pues el dinamismo propio del desempeño, establecerían un carácter flexible en las acciones. Las acciones de gobierno partirían de un sistema constituido por equipos de trabajo, cuya subdivisión obedecería a las necesidades no tanto de estructuras como de funcionamiento, de manera que se obtendría una interrelación profunda entre ellos, en donde los resultados de unos tenían efectos sobre el conjunto.⁴⁸¹

479 Cabrero Mendoza, Enrique *Op. cit.*, pp. 61-67.

480 *Ibid.* pp. 68-69.

481 *Ibid.* pp. 69-71.

En la gestión se instrumentaron mecanismos de control interno cuya operación permitía hacer énfasis en los procesos de ejecución y metas alcanzadas, enriquecida al tomar en cuenta la opinión ciudadana para la detección de demandas, necesidades y procedimientos indeseables. El papel de los ciudadanos incluía participación en los procesos de toma de decisiones, constituyéndose en un eje de funcionamiento necesario en la formulación e implementación de políticas municipales.⁴⁸²

La importancia dada a la participación ciudadana inició en el trienio municipal 1989-1991 en León. El modelo de gestión fundamentado en la Planeación Estratégica consideró la participación, en un primer momento, mediante la definición de demandas emanadas de las necesidades ciudadanas.

Y a partir de 1991, los modelos de participación ciudadana en ese municipio se organizaron en dos niveles. Un nivel macro, donde el gobierno municipal detectaba grandes sectores de la sociedad cuyo grado de organización eventualmente podía ser alto para establecer un puente de relación constructiva en la solución de problemas. En este ámbito se conjuntaban grupos específicos susceptibles de ser integrados en concejos, siendo ésta forma operativa en que se trabajaba con ellos. En un nivel micro la participación se daba de un modo más directo. El mecanismo de operación partía del supuesto de atender con mayor grado de contacto y coordinación las demandas ciudadanas en aspectos de interés común. Se preveía la interacción con grupos de organización ciudadana, comités de colonos, y asociaciones ciudadanas.⁴⁸³

Para Valencia, en el periodo de Medina Plascencia el acceso al poder fue un proceso de tensiones y conflictos donde lo importante era consolidar una administración eficiente y abierta, capaz de fortalecer la postura del gobierno municipal. Y en el siguiente periodo el cambio adquirió características distintas en busca de aprovechar las bases de funcionamiento y proyectar las modificaciones hacia un ámbito más amplio, en un intento de institucionalizar los cambios, lo cual puede afirmarse en términos de logros del proceso innovador. De ahí que pueda hablarse del acceso al poder y el inicio de los cambios, pues el periodo engloba las gestiones de 1989-1990 y la de 1990 y 1991 (con la consecución de acciones sin rupturas en métodos, en objetivos).⁴⁸⁴ Un primer eje de análisis en el nivel funcional fue el de modelos administrativos. En este contexto el desarrollo organizacional se convirtió en la herramienta idónea de la administración e incluso ocupó un lugar preponderante en los informes de gobierno. A pesar de las dificultades enfrentadas en un principio, los resultados fueron buenos y se logró romper la dinámica de dependencia de las participaciones federales al fortalecer los recursos propios.

En relación con el nivel funcional destacó la planeación estratégica que enfatizaba una mecánica de planeación flexible, se partía de las necesidades, demandas y problemas de la sociedad, detectados con una visión de futuro, global, rompiéndose así la dinámica de planear para un periodo de tres años. El proceso de planeación incluyó los problemas más apremiantes para la población. Tomó en cuenta a actores diferenciados del interior del gobierno municipal así como de la sociedad civil, lo que permitió tener una visión más

482 *Ibid.* pp. 71-75

483 Valencia, Guadalupe pp. 85.

484 *Ibid.*

amplia e integral del municipio, donde interactuaron en el análisis, planteamiento y solución de la problemática municipal; observándose una ampliación de la cobertura de participación en relación con el periodo anterior.⁴⁸⁵

La formación y/o integración de comités ciudadanos fue uno de los logros más claros al inicio de los noventa. Entre 1989 y 1991 se llevaron a cabo obras importantes por esta vía. Los nuevos modelos administrativos, financieros y de participación abrieron la posibilidad para alcanzar metas relevantes en obras y servicios en la gestión municipal. En cuanto a los resultados de la segunda etapa, 1991-1994, se dio una continuidad en el cambio, tras un proceso electoral muy conflictivo y complicado entre los diferentes actores políticos que intervinieron en el escenario municipal.

Estos años constituyeron el preámbulo del tiempo electoral panista que posicionó a Fox como gobernador durante la segunda mitad de los noventa. Carlos Medina Plascencia había desarrollado una gestión gubernamental tendiente a lograr la concordia social, a partir de lo que los panistas llamaron una “filosofía humanista”; adoptó la regionalización como enfoque empresarial de la administración pública, para lo cual incorporó el programa Propuestas para el cambio que Fox había promovido durante su campaña en toda la entidad. Propugnó una economía de mercado cuyo eje estuviese sostenido por la responsabilidad social, por encima de la disyuntiva conflictiva entre izquierda y derecha. En congruencia con ello enfatizó dos líneas de acción: generar un clima de confianza y unión, y sentar las bases de una nueva cultura para un cambio, donde la sociedad se asumiera como responsable de configurar los caminos que le llevaran al mejoramiento de su calidad de vida.⁴⁸⁶

La reorganización y el saneamiento de las finanzas públicas, la depuración de las instituciones impartidoras de justicia y la creación de una contraloría especial para cumplir con la demanda ciudadana de investigar las irregularidades en el manejo de los recursos públicos, fueron, tal vez, las acciones más importantes de su gestión dice Valencia.⁴⁸⁷ La planeación de la estrategia de desarrollo del estado fue en esa administración, encargada a dos instituciones. Con el respaldo de la federación (SSP) y el apoyo de una firma de consultores internacional (MC Kinsey and Company) se realizó un estudio para identificar las áreas de desarrollo viables en el corto plazo. Para el largo plazo, se elaboró el proyecto “Guanajuato Siglo XXI” en coordinación con el Centro Empresarial de León y el ITESM campus León. Al respecto, Valencia precisa que en los documentos resalta la ausencia de los actores sociales fundamentales, los cuales están presentes sólo en calidad de mano de obra, o de población marginal susceptible de ser integrada al “desarrollo” por la vía de las inversiones en las zonas en donde se ubica.

Desde el punto de vista de la modernización de la administración local, no hubo un proceso homogéneo, y descansaba en dos áreas: la reorganización de los servicios municipales básicos y la ampliación de los recursos propios. En sus relaciones intergubernamentales y con la sociedad, en el gobiernos estatal se han dado cambios pero

485 *Ibid.* pp. 91-99.

486 Valencia Guadalupe, 1995. pp. 80.

487 *Ibid.* pp. 81-85.

aún persisten elementos que limitan vínculos de mayor apertura entre las instituciones gubernamentales y entre estas y la ciudadanía, dentro del proceso democratizador.

Guanajuato en la década de los noventa representó un caso excepcional en materia de gestión local, en cuanto a que en el fundamento de su desempeño se encontraba una visión empresarial, con orientación al cliente, buscando la eficiencia en el uso de los recursos como prerequisite relevante; a la vez que formó parte de una nueva tendencia de gestión en municipios urbanos. Dichos fundamentos, tradicionalmente desarrollados en el ámbito empresarial, incluyeron modelos de administración a los que el gobierno panista, en su discurso, ha planteado, y donde se pretendió incorporar la participación ciudadana en los procesos de diseño y puesta en marcha de políticas, en sus programas y proyectos.⁴⁸⁸

El contexto en el que se desarrolló esta tendencia de gestión local fue el de la alternancia político partidista, donde el gobierno estatal de Guanajuato, de filiación panista, formó parte de un periodo de gobierno federal priísta hasta el año 2000 y, por tanto, de oposición. La gestión panista de León fue un caso de innovación donde municipio es visto y tratado como empresa, y así fue organizando. Su situación política se caracterizó por su activismo, lo cual en ocasiones generó conflictos que se reflejaron en preferencias partidistas, y en complejos procesos electorales que se manifestaron desde la década de los ochenta hasta los noventa.

La centralización a nivel federal encuentra eco en la centralización de los gobiernos de las entidades federativas, constituyéndose en obstáculos insuperables. La experiencia de Santiago Maravatío muestra que una combinación de iniciativas estatales y municipales puede ser una mezcla óptima para generar un proceso innovador de largo alcance. Iniciativas de gobiernos estatales para fortalecer a los municipios e iniciativas innovadoras de gobiernos municipales, son condiciones indispensables para que se genere un proceso de cambio e innovación que trascienda. Lo que es relevante para este caso es cómo el nivel estatal sienta las bases, de descentralización en las decisiones y los recursos, que permiten al gobierno municipal en turno, visualizar un proyecto que marcará un parte aguas en el desarrollo del municipio; basándose este proceso en un liderazgo, una administración eficiente, una relación de confianza y participación con las comunidades del municipio.⁴⁸⁹

En este marco, se inscribe un conjunto de preceptos provenientes de Estados Unidos, con la idea del *reinventing government* o de *breaking through bureaucracy*. Al respecto, destaca la propuesta de Barzelay⁴⁹⁰ quien aludió al paradigma posburocrático orientado a los consumidores-clientes del servicio, donde la calidad de éste unido a la búsqueda de incentivos y la flexibilidad organizacional, se pusiera como solución a los problemas de gestión, al dejar de lado la idea de interés público y enfocarse a ofrecer *resultados a la ciudadanía* a partir de una acción colectiva.

488 Cabrero Mendoza Enrique, "León Guanajuato. El modelo del municipio-empresa" en Cabrero Mendoza, Enrique, La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, Editorial Porrúa-CIDE, México, 1996. Pp. 54-57.

489 Cabrero Mendoza Enrique, "Santiago Maravatío, Guanajuato. Hacia un nuevo arreglo estado-municipio", en Cabrero Mendoza, Enrique, La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, Editorial Porrúa-CIDE, México, 1996. pp. 221-222.

490 Barzelay, Michael Rompiendo la vedad burocrática. Una nueva visión para la masa gubernamental University of California Press, 1992.

En innovación significó un cambio sustancial, en cuanto a mejorar en el clima social y político del municipio. Fue considerado innovador y relevante, debido a la madurez política que se observó en la relación entre un nivel estatal de gobierno del PAN, y un nivel municipal del gobierno del PRI; pese a ser contendientes, no aliados. El gobierno municipal en el periodo de 1991-1994 se encontraba en poder del PRI que, en un estado panista, juega el papel de oposición.⁴⁹¹

El estado de Guanajuato en el periodo de gobierno 1989-1995 se caracterizó por iniciar el desarrollo de procesos de cambio en el concepto de gestión gubernamental en todos sus espacios partiendo del nivel estatal y extendiéndose posteriormente hacia los municipios. En el espacio local este proceso intentó mejorar el funcionamiento y resultados globales de las administraciones municipales del Estado. En este esfuerzo se privilegió la estrategia de integrar a la ciudadanía no sólo en la ejecución de acciones concretas sino también en el proceso de toma de decisiones de la administración.

Entre dichas medidas está la descentralización de recursos estatales para fortalecer el funcionamiento autónomo del municipio. Destaca particularmente el Centro Estatal de Desarrollo Municipal (CEDM)⁴⁹², y Desarrollo Rural del Guanajuato (DRG) a través del fideicomiso para el Desarrollo Rural (FIDER). Las relaciones ente el nivel estatal y municipal permitieron la integración de una estrategia de acción y la consolidación de un proyecto, necesarios para mejorar la gestión municipal.⁴⁹³

La estructuración de la participación ciudadana fue una de las funciones más sobresalientes del CEDM en los municipios, mediante la creación de un sistema de vertebración ciudadana donde el gobernado debía percibirse como el cliente final y el municipio como la instancia donde se cristaliza la organización ciudadana. Ello por dos vías de acceso: la geográfica y la de representación. La primera consideraba núcleos vecinales, colonias, zonas y municipios. La segunda aseguraba la identificación de los representantes frente a la sociedad. De ese modo se lograba establecer amplios ámbitos en su funcionamiento.

En la estructura ciudadana participaban los miembros de comités. El primer nivel que conformaba este sistema, eran los núcleos vecinales; en ellos había que nombrar a un representante por cada núcleo. Aquí se realizaba la etapa anterior a la planeación, en la cual se capacitaba previamente a la comunidad del municipio para señalar alternativas y alcanzar acuerdos. Se buscaba asegurar que la planeación se diera de acuerdo a las necesidades concretas que se tuvieran. El segundo nivel era una representación más amplia, por colonias, donde se definían las necesidades por conjunto. El siguiente nivel era el de la zona, que resultaba muy importante, pues integraba los sectores y las colonias del municipio. Por último, el nivel municipal, en donde se conformaban los llamados consejos (de representación municipal) que eran órganos colegiados con capacidad de decisión, de

491 Cabrero Mendoza Enrique, *Op. cit.*, pp. 223-226.

492 En su origen el centro dependía de la Secretaría de Gobierno y su nombre era Centro de Estudios Municipales, en el año de 1989 cambia su denominación por la de Centro de Desarrollo Municipal.

493 Cabrero Mendoza, Enrique *Op. cit.*, pp. 229-230.

diálogo, y de acercamiento para hacer propuestas de solución a las necesidades que se presentaban.⁴⁹⁴

El liderazgo fue un elemento importante, dado que integró el poder formal de autoridad con una aceptación natural al iniciar su gestión con una aceptación de la comunidad. El equipo de trabajo fue otro elemento sobresaliente en la administración, dentro del ambiente organizacional el cual nació de la relación favorable, prevaleciente entre los grupos, incluido el grupo directivo del municipio. Aunque la preparación profesional del equipo de la administración no era en promedio alta, la mayor parte de los funcionarios habían estudiado una carrera profesional. El equipo también tuvo interés en integrar a la población del municipio en la toma de decisiones.⁴⁹⁵

Otro de los factores del éxito de esa administración municipal fue la promoción, por parte del municipio, de la participación ciudadana. El trabajo conjunto sociedad-gobierno mostró resultados positivos derivados de la interacción constructiva para potencializar el uso de recursos. Una de las líneas más fuertes que se estableció fue la descentralización de acciones y actividades al equipo de funcionarios, para integrarlos al trabajo gubernamental dándoles espacios de actuación, lográndose así la descentralización en la toma de decisiones y en la aplicación de recursos. Una de las estrategias exitosas de la administración municipal, entre 1991 y 1994, fue gestionar recursos integrándose con otros municipios aledaños y hacer solicitudes para la solución de problemáticas comunes.⁴⁹⁶

Dados los cambios estructurales en lo económico, lo político y lo social, se veía necesaria una estructura diferente, donde los líderes tuvieran que señalar el camino hacia adelante a sus organizaciones de manera convincente. Se requeriría no un liderazgo de tipo tradicional, puesto que los nuevos vehículos organizacionales deberán ser conducidos por nuevos líderes. Éstos estarán examinando el contorno, el desarrollo de la competencia, las tendencias emergentes y las nuevas oportunidades, evitando crisis inminentes. Utilizarían la tecnología avanzada para estar en contacto con el exterior y serían sensibles a la retroalimentación informativa⁴⁹⁷.

Estos líderes podrían descentralizar el poder y democratizarían la estrategia involucrando una gran mezcla de personas diferentes del centro y fuera de la organización en el proceso de inventar el futuro. Promoverían una cultura del cambio dentro de su organización. En consecuencia, habría que construir un nuevo vehículo del gobierno municipal basado en la participación ciudadana, para formar una cultura de la autogestión de manera subsidiaria, lo cual implica ciudadanización del gobierno municipal.

La formación del tejido social vinculado a las iniciativas de gobierno se encuentra dividido en dos temas, la representación geográfica y la representación temática. La representación temática son los consejos ciudadanos que se agrupan bajo un mismo objetivo. Con esta base de participación social se puede avanzar en bien del quehacer municipal al hacer que el gobierno sea transparente, entendible y confiable. La

494 Cabrero Mendoza Enrique, *Op. cit.*, pp. 232.

495 *Op. cit.*, pp. 243-246.

496 *Ibid.* pp. 246-249.

497 Quirós Luis M. Echeagaray, *Op. cit.*.

ciudadanización se consideró importante en la planeación estratégica; en ese sentido, el Instituto Municipal de Planeación (Implan) llevó a cabo la actualización del Plan Estratégico, tomando en cuenta los diversos sectores y grupos sociales, sobre lo que debería ser la ciudad en el documento “León hacia el futuro,” cuya visión estratégica señalaba: municipio industrial y de servicios, eje del desarrollo regional, ahí se habló de acompañarlo con una sociedad participativa y solidaria que garantice la dignidad, la justicia y los valores humanos. La misión de la administración 1995-1997 invocaba la innovación: gobernar junto con la ciudadanía para servirla eficazmente dentro de la justicia; en la búsqueda de alternativas innovadoras que se conviertan en proyectos viables que mejoren la calidad de vida y la convivencia de la población; gobernar juntos, sociedad y gobierno.

“Miércoles ciudadano” fue un programa para escuchar y atender, personalmente en espacios públicos abiertos las demandas de la población; que consistió en colocar los escritorios de los funcionarios municipales. “Ayúdate Ayudando” fue un programa emergente de empleo que se conjugó, a partir de la demanda de empleo, con el programa Miércoles Ciudadano en 1995 y se ofreció a toda la población. “En León nos damos la mano” fue un programa de trueque de bienes por trabajos comunitarios de desempleados, se convocó a la ciudadanía solidaria a integrar un banco de bienes, tales como alimentos, ropa, calzado y muebles en coordinación con el DIF, para intercambiarlos por acciones de limpieza. “Centros de acopio lechero” fue un proyecto productivo con solución autogestiva que se multiplicó pues se organizaron nueve centros. Luego se formó un consejo de todos los centros de acopio. De acuerdo con Martínez Uriarte y Díaz Cayeros,⁴⁹⁸ una de las dimensiones del proceso de cambio político de los últimos 20 años involucra, la redefinición de las relaciones entre los ámbitos de gobierno.

Se afirma que ha cambiado la relación entre los gobiernos locales (estatales o municipales) y el gobierno federal, primero por la creciente presencia de los partidos de oposición en los ayuntamientos y congresos locales; después, por su llegada a los poderes ejecutivos locales y, hoy día por la alternancia a nivel federal. Tras una larga relación ya tradicional entre gobierno federal, gobiernos estatales y gobiernos municipales, caracterizada por su alto grado de centralización y por vínculos que han sido de subordinación antes que de cooperación, desde los años noventa se presenta la oportunidad de crear un federalismo mucho más equilibrado y responsable.

A partir de este nuevo escenario político administrativo, pueden suponerse cambios en las relaciones intergubernamentales entre los tres ámbitos de gobierno, importante de indagar. En general, se ha modificado poco el desempeño de los gobiernos locales a partir de la nueva relación tripartita, donde están presentes las políticas sociales, en el contexto de la descentralización, ya no como proceso de lucha contra del centro o alternativa para limitar excesiva concentración de poder y recursos, sino como recurso estratégico en busca de un contexto de mayor equilibrio entre los ámbitos y niveles gubernamentales.⁴⁹⁹

498 Martínez Uriarte, Jacqueline y Díaz Cayeros Alberto, (coord.) “El gobierno local en México: panorama de resultados y agenda de investigación” en *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, Porrúa-CIDE, México, 2003, pp. 453.

499 En esto destaca el rubro financiero, puesto que muchos de los esfuerzos se han concentrado en modificar las normas que regulan el flujo de recursos del gobierno federal a los estados y municipios. La descentralización de recursos financieros del gobierno federal a los estados y municipios ha tenido dos objetivos fundamentales: a) aumentar el monto de los fondos destinados a los gobiernos locales y b) hacer más transparentes los criterios y mecanismos de asignación de dichos fondos. En un contexto de centralización federal, ello fue significativo y está en espera que descentralización implique ya transparencia y capacidad de respuesta en los gobiernos locales con respecto a las demandas de los ciudadanos, el control político y las relaciones institucionales.

Capítulo cuatro

La experiencia local del IVEG

En este capítulo desembocan los tópicos que configuran el objeto de estudio del trabajo cuyo estudio de caso lo constituye el IVEG. En el contexto de cambios en el ámbito político partidista, abordó en el tercer capítulo Se explica la forma en que se organizó el Instituto para desempeñar sus funciones, su enfoque de innovación en la gestión local, la perspectiva desde la cual se reestructuró, así como la manera con la que desplegó la atención hacia la ciudadanía.

4.1 Creación del IVEG: referentes legales, normativos y programáticos

4.1.1 Marco legal

El 4 de octubre de 1984 el Gobierno del Estado de Guanajuato suscribió un Acuerdo de Coordinación por medio del cual le fueron transmitidos los bienes, obras y servicios que pertenecieron al patrimonio del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular, INDECO, como consecuencia de su disolución. Ello se especifica en el Acta de Entrega y Recepción de fecha 31 de agosto de 1982 y en el Acuerdo de Coordinación para la cesión de dichos bienes, obras y servicios celebrado entre la Federación y el Estado ese 4 de octubre de 1984. El 8 de enero de 1985 el IVEG inició sus actividades, relativas a destinar a los programas de vivienda el patrimonio de ese organismo extinto. De acuerdo con su decreto de creación, publicado en el periódico Oficial del Estado en esa fecha. El IVEG es un organismo público descentralizado del gobierno del estado de Guanajuato, con patrimonio propio y autonomía en su administración, cuyo objeto es establecer proyectos de vivienda y realizar los trámites administrativos correspondientes

para que las familias tengan una vivienda digna y decorosa que forme parte de su patrimonio familiar.

Las facultades con las que el IVEG se puso en marcha fueron, en síntesis: promover y realizar programas de vivienda y fraccionamientos; integrar las reservas territoriales; participar y gestionar la regularización de la tenencia de la tierra; promover y realizar la regeneración o rehabilitación de las zonas urbanas; introducción de obras y servicios público; promover la producción y comercialización de materiales y suministros para la construcción de vivienda; establecer y operar un Sistema de Financiamiento; promover en los gobiernos Estatal y Municipal la simplificación de trámites y procedimientos para la expedición de permisos, licencias o autorizaciones para la creación de desarrollos urbanos.

Estas funciones representan la idea que se tuvo en el gobierno federal de erigir instancias estatales en el país, que fuesen los receptáculos del proceso descentralizador anunciado a partir de 1982. En conjunto, cubren las áreas y rubros que hasta entonces formaban la estructura administrativa y el alcance operativo con los que realizaban su trabajo los organismos nacionales de vivienda.

Es decir, constituyen la imagen de lo que en el sexenio Miguel de la Madrid Hurtado se consideró debía ser un organismo estatal de vivienda ante la iniciativa presidencial de emprender la descentralización de la vida pública, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, mediante cuatro vertientes de política: económica, social, sectorial y regional. Donde la participación de la sociedad se planteaba en tres vertientes: obligatoria, de coordinación y de concertación e inducción.⁵⁰⁰

En materia de vivienda en México, ello implicaba superar varios retos, entre los cuales destacan: romper la tradición de hegemonía gubernamental, del centro respecto a la periferia, escasa experiencia en la administración local del sector, mínimo apoyo financiero, poca infraestructura para el desarrollo de las actividades, escasez de bienes muebles e inmuebles, personal sin capacitación y sin perfil correspondiente al propio del puesto desempeñado.

A principios de los noventa en Guanajuato, predominaba la importancia de las relaciones de amistad, compadrazgo y de orden político, por sobre las necesidades de carácter técnico en las áreas que integraban el nuevo instituto de vivienda de Guanajuato a nivel estatal. Bajo estas condiciones de administración gubernamental, inicio sus funciones el IVEG, dentro del marco institucional, no solo del Plan Nacional de Desarrollo, también del eje rector a nivel local.

En la Ley de Vivienda del Estado de Guanajuato aprobada por el H. Congreso del Estado en el año de 1985 se consolidó la creación del IVEG con el objetivo de cumplir con las políticas que se implementaron en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. En el artículo 7º de la mencionada Ley se ratificó la creación del IVEG.⁵⁰¹ En 1986 se expidió el

⁵⁰⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder ejecutivo Federal, México, 1983.

⁵⁰¹ El patrimonio del Instituto está formado por las aportaciones que en su favor haga la Federación, de acuerdo al Convenio Único de Desarrollo; las aportaciones que hagan los Gobiernos del estado y los Municipios; los inmuebles que se expropien a su favor, de conformidad a la Fracción IV del Artículo 3 del decreto; los fondos obtenidos por financiamiento para programas específicos; las

Reglamento Interior del Instituto, en donde se establecieron sus unidades administrativas: Dirección Técnica, Dirección Social, Dirección de Control Técnico y la Coordinación Jurídica.

El 21 de diciembre de 1999, la H. Quincuagésima Legislatura Constitucional del Estado, emitió la Ley de Fomento a la Vivienda para el Estado de Guanajuato, en donde se mencionan como organismos auxiliares para cumplir el objeto de la ley, al Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato, a los Institutos Municipales de Vivienda y a los Institutos Regionales de Vivienda.

De modo similar que el resto de los institutos estatales de vivienda, el de Guanajuato tiene como base de su desempeño una serie de ordenamientos jurídicos administrativos, los cuales fungen como marco regulador de sus funciones, programas y acciones, con fundamento constitucional que a escala nacional señala la obligatoriedad de la participación directa de entidades federativas y municipios en materia de promoción habitacional, lo mismo que en aspectos de planeación y programación, presupuestación, ejecución y evaluación.

Destacan los siguientes por su importancia desde el enfoque de su vida institucional. De carácter federal: Constitución política de los estados Unidos Mexicanos, Ley orgánica de la administración pública federal, Ley de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente, Ley agraria y Ley general de asentamientos humanos. De carácter estatal: Constitución Política del Estado de Guanajuato, ley orgánica de la administración pública del estado de Guanajuato, ley de hacienda para los municipios del estado de Guanajuato, ley de planeación del estado de Guanajuato, ley de desarrollo urbano para el estado de Guanajuato, ley de fomento a la vivienda del estado de Guanajuato, ley de fraccionamientos para los municipios del estado de Guanajuato. Y de carácter municipal: ley orgánica municipal para el estado de Guanajuato, ley de hacienda municipal del estado de Guanajuato, reglamentos de fraccionamientos para los municipios del estado de Guanajuato.

En conjunto, forman el referente legal a partir del cual se desarrollan las actividades de vivienda, donde resaltan las leyes de Planeación, Desarrollo urbano, Fraccionamientos y de Vivienda, porque regulan la operatividad del Instituto, del que es posible afirmar que, en el periodo en estudio, incorporó las directrices de la legislación federal, estatal y municipal en su acción programática, en los términos que se explican en este capítulo cuatro.

En la Constitución política local, el artículo 11 señala que en el estado de Guanajuato todas las personas gozan de la protección que les otorgan las garantías establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 14 responsabiliza al Estado de la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo de la entidad, mediante la participación de los sectores públicos, privado y social;

herencias o legados que en bienes o en efectivo otorguen los particulares o con aportaciones de cualquier institución de beneficencia privada; los recursos que se obtengan por la comercialización o ejecución de los programas del instituto y los demás bienes, servicios, derechos y aprovechamientos que le fijen las leyes, decretos y reglamentos.

lo cual significa que existe el marco general propicio relativo al derecho a la vivienda incluido en el artículo 411 de la Carta Magna.

La Constitución local contiene el soporte jurídico suficiente, pues el artículo 56 indica que el derecho de iniciar leyes o decretos compete al gobernador, diputados, Supremo tribunal de Justicia y Ayuntamientos o Concejos municipales. Estos son parte de los actores institucionales involucrados en el tema de la vivienda de Guanajuato.

De acuerdo con el artículo 77, entre las facultades y obligaciones del gobernador está la de proveer la exacta observancia de las leyes, expidiendo los reglamentos conducentes, convenir con la federación la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, constituir comisiones, patronatos y comités y asignarles las funciones que estime pertinentes; y, para lograrlo, convenir con los municipios para que éstos asuman la prestación de servicios. Esto fue algo que Fox manejo en su discurso de campaña a gobernador y luego intento llevar adelante, aunque con algunas características peculiares que en los apartados sucesivos se comentan.

Para concretizar el apoyo del sector público en materia de vivienda, la Constitución política de la entidad da facultades y obligaciones al Ayuntamiento, al referir en el 117, que la compete formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos de construcción, para lo cual puede expedir, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución federal, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarios.

Bajo este marco legislativo, el IVEG tiene posibilidad de vincularse institucionalmente con dependencias del gobierno estatal y con los municipios para promover la ampliación de reservas territoriales y para emprender programas de vivienda. Y esa fue la forma que durante el periodo de Fox se condujo la política habitacional, tras intereses de alcanzar metas, bajo perspectiva de hacerlo con recursos internos, tanto de municipios, como del gobierno estatal, y en menor medida los provenientes de la federación, dada la circunstancia de ser gobierno de oposición y lo que ello implicaba, en términos de distribución de gasto social.

La ley de planeación⁵⁰² del estado de Guanajuato es el instrumento legal que organiza, delimita y legitima las acciones que el gobierno estatal y los municipios realizan para lograr el desarrollo integral de la entidad.⁵⁰³ Las instancias de la administración pública del estado y los municipios, forman parte del sistema estatal de planeación democrática. El ejecutivo estatal, mediante el Comité de planeación para el desarrollo del estado de Guanajuato, debe

502 Entendida como medio para lograr el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado y de sus municipios sobre su desarrollo integral

503 Así lo indica en el Decreto número 24 del Congreso local, del 2 de mayo de 1986, donde se establece la manera de operar del Sistema estatal de planeación democrática, como eje general de la acción pública, donde se encuentra señalada la forma que debe guardar la participación social, la concertación e inducción de acciones y la aplicación de la legislación a quienes la contravengan.

504 Emitida por el Congreso local mediante Decreto número 377, fue oficializada el 3 de septiembre de 1997, con el objeto de fijar las disposiciones básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, así como la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, donde la construcción de unidades habitacionales desempeña un papel estructurador del espacio físico, tanto rural como urbano.

promover la participación de autoridades y ciudadanía y la jerarquización de las demandas comunitarias.

En esta ley, la participación social comprende las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares, las instituciones académicas profesionales y de investigación, y organismos empresariales para participar como órgano de consulta permanente en planeación, los cuales son también parte del sistema de actores en que se encuentra la vivienda, dentro de la política social en Guanajuato. En el periodo foxista las autoridades estatales y municipales sí participaron, pero dentro de la dinámica establecida por el propio Fox. Mientras la participación ciudadana, si bien fue permitida, solo fue posible de manera individual, no social (de grupo o de organización civil), la jerarquización de las demandas comunitarias no fue resultado único de las necesidades sociales, sino de referentes de orden político y administrativo. *

El Plan básico de gobierno determina los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral de la entidad; los planes municipales los contienen para el desarrollo integral del municipio y los programas sectoriales se sujetan a los lineamientos contenidos en el plan básico de gobierno y en los planes municipales. De esta manera, todo programa de vivienda tiene un referente institucional que se constituye en un marco operativo dentro del cual ha de desarrollarse. Por su parte, los programas regionales y los programas especiales del Ejecutivo estatal, son coordinados en el seno del Comité estatal de planeación, aunque generan acciones de carácter circunstancial que no siempre se relacionan con la vivienda.

En la práctica, la ejecución del plan y los programas debiera concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales y de los particulares interesados, pero puede volverse sólo actos de protocolo institucional en los casos en que las diversas instancias gubernamentales del Congreso local tienen misma filiación política partidista, o bien actos conflictivos cuando se enfrentan filiaciones diferentes con posiciones contrarias, tal como ocurre en la realidad actual mexicana. Esto es lo que torna complejo el panorama en una situación de alternancia partidista y de composición plural en un mismo periodo administrativo, lo cual hace difícil el ejercicio efectivo de la política social en materia de vivienda.

Con el artículo 2 de esa ley, entre los principios que guían la planeación, se encuentra la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría de su calidad de vivienda. Por tanto, el IVEG puede participar en la definición de objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como gestionar recursos, según responsabilidades, y coordinarse para realizar acciones y evaluar resultados, como parte sustantiva del proceso de planeación.

Entre las atribuciones legales del gobierno estatal están las de fijar la política en materia de vivienda, realizar la planeación y programación de acciones de vivienda, y constituir reservas territoriales; mientras que entre las de los ayuntamientos se encuentran las de fijar las zonas para el desarrollo habitacional, constituir reservas territoriales para fines habitacionales, crear incentivos fiscales y facilidades administrativas para quienes

desarrollen acciones de vivienda y promover infraestructura en las reservas territoriales de uso habitacional para fomentar el crecimiento ordenado.

El IVEG, en tanto dependencia de la administración pública estatal, al formar parte del sistema de planeación puede participar activamente de manera tal que el sector vivienda cobre la importancia que le es propia dentro de las necesidades y demandas de la población, no sólo en los foros de consulta popular, sino también en todas aquellas instancias relacionadas con el tema de su responsabilidad, con base en lo estipulado en la ley de planeación. En el caso de Guanajuato, el organismo estatal de vivienda cuenta con el soporte debido del marco legal y administrativo, necesario para desenvolverse en términos institucionales, pero ésta es sólo un parte del universo en el que se da una política social, pues también forma parte el ámbito político al lado del administrativo.

Por su parte, la ley de desarrollo urbano del estado de Guanajuato⁵⁰⁴ creó la Procuraduría del desarrollo urbano, como un organismo público descentralizado, lo que puede servir de espacio para presentar quejas y denuncias de la ciudadanía por la falta de observancia de la legislación, normas y reglamentos de desarrollo urbano, imagen urbana, fraccionamiento, uso de suelo y construcción.

La ley de desarrollo urbano organizó el sistema estatal de planeación del ordenamiento territorial, de donde derivan el plan de centro de población, plan de conurbación y plan parcial.⁵⁰⁵ Esta ley tiene entre sus objetivos fortalecer la comunicación entre los gobiernos estatales y municipales con la población. El Comité de planeación es el órgano de promoción de la participación social y receptor de las opiniones y propuestas de los habitantes en materia de desarrollo urbano a nivel estatal. Para aplicaciones está el Consejo de planeación municipal, como instancia de planeación, coordinación, análisis y evaluación, entre ayuntamiento y sectores público, social y privado. Y los habitantes que deseen participar lo pueden hacer mediante asociaciones de habitantes, aunque esto no ocurre en la práctica durante los años noventa, en materia habitacional en esa entidad.

En su artículo 38, delinea la política abocada al mejoramiento de los centros de población, en busca del aprovechamiento y dotación de infraestructura en zonas de crecimiento urbano, de incipiente desarrollo o deterioradas, incluida la vivienda. Esto representa una tarea de coordinación para el IVEG, pues sus atribuciones forman parte de los aspectos inmiscuidos en esta problemática.

El artículo 51 indica que los planes parciales de crecimiento urbano deben impulsar una relación conveniente entre oferta y demanda de vivienda. Con esto, el IVEG puede impulsar programas intersectoriales que integren la promoción de vivienda en el ordenamiento territorial, el desarrollo económico y el desarrollo urbano.

En el artículo 55, la misma ley determina que los programas de desarrollo urbano serán anuales y señalarán acciones para incorporar reserva territorial, infraestructura urbana,

⁵⁰⁴ La planeación del ordenamiento territorial formó parte del desarrollo integral, como una política sectorial prioritaria que había de apoyar el logro de los objetivos del Plan Básico de Gobierno y de los planes de desarrollo municipales.

equipamiento o acciones de vivienda. En el fomento al desarrollo urbano, el artículo 106 de esa ley aclara que el Estado y los municipios deben fomentar la coordinación de acciones e inversiones, para la formación de sociedades inmobiliarias para el desarrollo de proyectos de vivienda. Esto denota la relación intrínseca de los ámbitos del desarrollo urbano y de la vivienda, desde la propia legislación hasta la elaboración de estudios complementarios y el diseño de proyectos ejecutivos donde el IVEG, como institución local, debe tomar en cuenta la sectorización administrativa de la política de vivienda dentro del desarrollo urbano, y ello fue algo que sí logro durante el periodo en estudio, tal como se verá más adelante, a nivel de sus programas de trabajo.

En su artículo 108 obliga al Ejecutivo estatal y los Ayuntamientos a garantizar disponibilidad de suelo para grupos de bajos ingresos y abatir la ocupación irregular de predios. El artículo 109, complementariamente, indica que ambos niveles pueden suscribir acuerdos de coordinación con la administración federal y con los sectores social y privado, para bien del desarrollo urbano y la vivienda. Además, el artículo 110 señala que sean éstos los que transfieran terrenos para dicho fin. Y el artículo 111 indica que deben adquirir reservas territoriales para proyectos habitacionales, lo cual se incorporó a los programas anuales del IVEG.

En 1993 se creó la Comisión para la Vivienda Popular por Autoconstrucción y Constitución de Reservas Territoriales para el Estado de Guanajuato.⁵⁰⁶ En su artículo primero se establece su carácter intersecretarial para autoconstrucción y constitución de reservas territoriales, programas de regularización de asentamientos humanos. Su integración, señalada en el segundo artículo, comprende al Gobernador, en calidad de presidente, al secretario de Gobierno, como Vicepresidente; al Director General para la Seguridad en la Tenencia de la Tierra, como Vocal Ejecutivo, al Secretario de Planeación y Finanzas, al Secretario de Desarrollo urbano y obras Públicas, al Director general de Instituto de Vivienda del Estado, a los presidentes de los municipios en donde se ejecuten acciones de vivienda y al gobierno federal mediante un representante de la Secretaría de desarrollo social y un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Sus atribuciones, señaladas en el artículo tercero, son apoyar y coordinar la participación directa de las asociaciones civiles cuya constitución (supervisada en cuanto a su normatividad o estatutos por el municipio) tenga por objeto el diseño y orientación de las políticas, estrategias y acciones que el Ejecutivo del Estado lleve a cabo en materia de vivienda popular por autoconstrucción para los grupos sociales de escasos recursos; fungir como órgano de consulta y coordinación y acopio de solicitudes y propuestas relativas a la creación de lotificaciones; hacer el registro de las asociaciones civiles; instrumentar acciones tendientes a combatir el acaparamiento y la especulación de la vivienda.

Mientras, las disposiciones de la ley de fraccionamientos norman la división y lotificación de terrenos y desarrollos en condominio. La idea fundamental es la del desarrollo de los municipios por los municipios mismos. Sirve de marco jurídico el

506 Decreto gubernativo No. 43, por virtud del cual, se crea la Comisión para la Vivienda Popular por Autoconstrucción y Constitución de Reservas Territoriales para el Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, Año LXXX, Tomo CXXXI, No. 35, Guanajuato, Gto., a 30 de abril de 1993.

reglamento que en esta materia tiene cada Ayuntamiento. El más avanzado en su contenido y alcances es el de León, el cual ha servido de modelo para algunos otros municipios, aún cuando no siempre son similares las situaciones locales, lo cual representa limitaciones no solo jurídicas sino también administrativas por las repercusiones de su aplicación en el ámbito local.

Por su parte, la Ley sobre el sistema estatal de asistencia social en el Estado de Guanajuato no comprende a la vivienda, pese a ser derecho constitucional a ejercer o apoyar, en tanto elemento de sobre vivencia, sea así para unos, o de mejoramiento de la calidad de vida para otros y, por tanto, no aparece como parte del bienestar social a procurar por parte del Estado, mediante el gobierno, al considerarse bien privado. Al quedar fuera del ámbito de la asistencia social se le está omitiendo como responsabilidad estatal, por lo que se le resignifica, ahora como responsabilidad propia del ciudadano.

Destaca el hecho de que, la ayuda en materia de vivienda aparece únicamente en casos de desastres naturales o de situación de pobreza extrema, por lo que es posible afirmar que queda subsumida en la estructura de actores institucionales, al considerársele como una parte del sector desarrollo urbano del gobierno.

En materia habitacional la Ley de vivienda⁵⁰⁷ indica siete lineamientos para el desarrollo de la política de vivienda: 1) ampliar posibilidades de acceso a la vivienda para beneficiar al mayor número de personas; 2) constitución de reservas territoriales para vivienda de interés social, a fin de evitar la especulación sobre el suelo urbano y prever sus requerimientos; 3) promoción de participación responsable de beneficiarios; 4) mejoramiento de los procesos de producción de vivienda y promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados; 5) impulso de la vivienda como factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población; 6) integración de la vivienda a su entorno ecológico y a la preservación de los recursos y características del medio ambiente; 7) difusión de programas para mejorar la participación de los beneficiarios.

En la ley de vivienda de Guanajuato, se reafirma el objeto del IVEG, ya señalado en su decreto de creación; pero surgen dos nuevas figuras que en el decreto no aparecen, una es la de Representante de Grupos Aportantes y la otra es la de Beneficiarios de los Programas. Señala la obligación de establecer programas de vivienda en cada municipio de la entidad, y para ello la existencia de un grupo de aportantes al denominado Fondo de Ahorro de la Vivienda, creado en esta misma Ley.

El Fondo de Ahorro de la Vivienda es explicado como mecanismo que tiene por objeto proporcionar los recursos necesarios para que el Instituto establezca y opere un sistema de financiamiento que permita a los aportantes obtener créditos baratos y suficientes. Se integra por las aportaciones voluntarias de los solicitantes de vivienda, por las que proporcionen los gobiernos federal, estatal y municipal, las provenientes de bienes y derechos que adquiera por cualquier título y las que generen los rendimientos que se obtengan de la inversión de recursos, sin que dichas aportaciones devenguen interés alguno.

507 Creada mediante decreto número 49 del Congreso del Estado, publicado el 12 de Septiembre de 1986 en el Periódico Oficial, número 73, tiene el objeto de "establecer y regular los instrumentos y apoyos necesarios para el desarrollo y promoción de las actividades que en materia de vivienda tiendan a beneficiar a la población que carezca de ella". De aquí que se consideren de utilidad pública los programas y acciones cuya finalidad sea la construcción de viviendas o la constitución de reservas territoriales de interés social.

Los recursos son para el otorgamiento de créditos a los titulares de depósitos constituidos a su favor para el financiamiento de conjuntos habitacionales a ser adquiridos por ellos, mediante créditos hipotecarios que les otorgue el instituto; también para el pago de la devolución de depósitos de aquellos aportantes que deseen retirarse del fondo, lo cual muestra un mecanismo de selección de grupos de acuerdo con su ingreso.

En efecto, se crean grupos de aportantes de los programas del Instituto, en los cuales se inscriben quienes sean seleccionados por el mismo en calidad de aportantes del Fondo. Dicha selección se efectúa con base en lo que señale el Reglamento de Crédito, y es el Consejo Directivo el que determina los montos mínimos para las aportaciones, en relación con los ingresos acreditados de los aportantes. Los créditos que se otorgaban incluían un interés siempre inferior a la tasa comercial de interés bancario vigente; en general, los plazos para liquidar los créditos fueron de diez años, otorgándose su extensión a veinte años mediante acuerdo con el Consejo directivo. Las amortizaciones con las que se pagaba el crédito otorgado son correspondientes al 30 por ciento del ingreso que percibe el beneficiario. En el caso de que el ingreso del beneficiario no alcance a cubrir el monto del crédito solicitado es posible sumar el ingreso del cónyuge, como crédito mancomunado, hasta el 50 por ciento. Al presentarse incrementos salariales, se actualiza el monto para que corresponda a dicho porcentaje.

El crédito hipotecario se otorga sólo una vez al aportante del Fondo, considerando como una mancomunidad al adjudicado y a su cónyuge. Los créditos se adjudican a los aportantes que tengan derecho, y ello ha de realizarse por sorteo o antigüedad. Los beneficiarios no podían transmitir sus derechos a favor de terceros, sin aprobación previa y por escrito del Instituto; ello mientras dicha vivienda no se encontrase totalmente pagada o escriturada en su favor. Estos créditos pueden darse por vencidos de modo anticipado en los casos en que los adjudicatarios, sin el consentimiento del Instituto, enajenen los derechos adquiridos sobre la vivienda o cuando incurran en las causas de recesión consignadas en los contratos respectivos, tales como la inhabitación de la vivienda o cuando se le da a ésta un uso distinto para el que fue otorgada.

En cuanto a las normas de tecnología para la construcción habitacional, la Ley señala como obligación la existencia de calidad y tipos de materiales, componentes, procedimientos constructivos y su uso, conforme a cada localidad o región, aplicación de ecotécnicas y de ingeniería ambiental; racionalización en el uso de agua y empleo de sistemas de reuso, aprovechamiento de fuentes alternas de energía, introducción de componentes prefabricados y sistemas de construcción idóneos, con el propósito de consolidar una tecnología en materia de diseño de mecanismos para racionalizar la producción masiva de vivienda. De esta manera comprende los aspectos principales en este tema, pero la práctica en Guanajuato, para el periodo en estudio, recogió mínimamente esa obligatoriedad.

4.1.2 Normatividad programática

Durante el siglo XX el problema habitacional siguió siendo uno de los grandes objetivos de la política social en el país, pero bajo directrices de la Organización de las Naciones Unidas. Para los mexicanos la vivienda representó un bien altamente apreciado, en la medida en que

constituyó un patrimonio familiar que les brindó mayor seguridad para afrontar los retos del futuro. La inversión en vivienda tuvo una participación significativa como proporción del PIB, representó, en promedio, el 1.6 por ciento de este rubro durante los últimos diez años.⁵⁰⁸

El instrumento rector, durante los últimos años lo constituyó el Programa de Vivienda 1995-2000, cuyos ejes estratégicos fueron: fortalecimiento; desregulación y desgravación; oferta de suelo para vivienda; autoconstrucción y mejoramiento de vivienda, y fomento a la tecnología para construcción. Éstos derivaron en mecanismos como Alianza para la Vivienda, firmada en mayo de 1996 y la Mesa de Vivienda del Consejo Consultivo Ciudadano para el Desarrollo Social, que debía incorporar propuestas de la sociedad civil para el desarrollo habitacional del país.

Desde 1997 operó el Programa especial de créditos y subsidios a la vivienda (PROSAVI), dirigido a apoyar la adquisición de vivienda mediante una combinación financiera del 7.5 por ciento mínimo de enganche, 20 por ciento de subsidio y 72.5 por ciento de crédito hipotecario; para acceder con ingresos familiares menores de cinco salarios mínimos, el jefe de familia debía tener entre 21 y 50 años y un plazo máximo de amortización de 30 años.

Para condiciones de pobreza extrema operó el Programa Ahorro y Subsidio a la Vivienda Progresiva (VIVAH), con un esquema de ahorro y subsidio directos, ofreciendo una vivienda con valor de 24 mil pesos. Los gobiernos estatales y/o municipales aportarían lotes con servicios básicos y el beneficiado aportaría 6 mil pesos y los restantes 18 mil serían subsidiados por el Gobierno Federal. El jefe de familia debía tener mínimo 18 años, contar con ingresos mínimos y tener dependientes económicos.

En cuanto a la manera corresponsable como participó el Instituto en las líneas estratégicas del Programa Nacional de Vivienda 1995-2000, durante el periodo en estudio, es posible afirmar que se adecuó a la normatividad incluida en el ámbito federal, pues tomó en cuenta la relación necesaria de la política de vivienda con las políticas de desarrollo regional, desarrollo urbano y de población, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Enmarcó sus objetivos estratégicos y su misión indicando, de manera similar a la del Programa Nacional de Vivienda, su propósito de avanzar hacia el desarrollo de la sociedad, generando oportunidades por medio de una política eficaz, aunque no participativa, en la que la acción pública se complementara con el esfuerzo de la sociedad.

En los aspectos de planeación, en el estado de Guanajuato se adoptó la filosofía de dicho programa nacional, en cuanto a la inserción que se hizo de la vivienda en el desarrollo social, considerándola uno de los elementos fundamentales para elevar los niveles de bienestar de las comunidades.

508 Salcedo Aquino, Roberto "Vivienda para familias de escasos recursos", en Ingeniería Civil, 365, México, 1999.

Destaca el hecho de que los mecanismos de consulta popular que rigen la planeación nacional, de donde deben ser retomadas las demandas y propuestas vertidas en foros para integrar el Programa Nacional de Vivienda, fueron puestos en operación para la definición de los rumbos a seguir en el sector vivienda en Guanajuato. Fue el caso de la administración foxista en el ejecutivo estatal, de fortalecer al IVEG, así como del Congreso del Estado, al presentar la iniciativa de ley de vivienda en espacios de discusión abierta a la sociedad en general, aunque luego de dicha iniciativa legislativa, su aplicación estricta fue limitada, pues los aspectos principales tales como presupuesto, planeación netamente integral, participación plena de todos los actores involucrados, atención directa y exacta de la demanda social de vivienda, resultaron ser un conjunto difícil de afrontar, en lo político y lo administrativo.

No obstante lo anterior, en cuanto al fortalecimiento institucional de organismos promotores de vivienda, como lineamiento del Programa nacional de vivienda, el Instituto estatal de vivienda efectuó sus actividades bajo la normatividad estatal y municipal, de acuerdo con su estrategia de gestión, de la que formaron parte los aspectos de planeación, acción programática y administración, conjugando prioridades y suficiencia económica, de modo tal que fuese posible operar proyectos anuales para el desarrollo habitacional en aquellos municipios donde se asegurase el impacto social y revolvencia financiera, cuyo diseño, determinación y seguimiento de objetivos y metas se realizaron desde la óptica del concepto de Eficiencia, bajo un Programa de Calidad, elaborado para fortalecer la organización interna de manera idónea para lograr tales fines. Esto constituyó un avance alternativo, innovador, que sirvió de referente en esos años a otros institutos.

En la visión de los autores del IVEG, ello era con la finalidad de reducir los tiempos de respuesta entre gobierno y sociedad, que el Instituto se dio a la tarea de crear los Fideicomisos Municipales de Vivienda, cuyo objetivo es la atención directa al ciudadano en su municipio. Resalta el hecho de que en el comité técnico de dichos fideicomisos, participan dos miembros de la sociedad civil por medio de representantes de alguna institución social, así como la autoridad municipal por medio del responsable de Obras públicas o Desarrollo urbano y el Tesorero municipal mientras que por el gobierno del Estado participa como vocal el Director general del IVEG.

Los productos que ofrecen los fideicomisos a la ciudadanía son, a nivel municipal, los mismos que ofrece el IVEG a nivel estatal: créditos de autoconstrucción, mejoramiento y pie de casa; venta de lotes con servicios mínimos y urbanizados; oferta de vivienda terminada; créditos de enganche; crédito para obras por cooperación; y programa de escrituración o regularización. Los fideicomisos constituidos a finales de los noventa en Guanajuato eran: Comonfort, Cortazar, Dolores Hidalgo, Guanajuato, Irapuato, Jaral del Progreso, Juventino Rosas, Moroleón, Salamanca, San Felipe, San Francisco, San Miguel de Allende, Silao, Yuriria, Valle de Santiago y León. En su conjunto formaban parte importante del fortalecimiento institucional en vivienda.

El problema de la vivienda tiene expresiones diversas al sintetizar un conjunto de situaciones y particularidades ligadas a procesos sociales. Lo que en los años setenta se entendía como problema de vivienda remitía a condiciones desfavorables de la habitación, a causa de la afluencia de la población a las grandes ciudades, su crecimiento demográfico,

aumento de los alquileres, incosteabilidad de producir viviendas en renta, hacinamiento, falta de los mecanismos políticos para su resolución.

El problema de vivienda, se decía, no es casual sino institucional.⁵⁰⁹ En esos años los setenta la vivienda era definida como satisfactor básico para disfrute de una vida digna y vía de acceso al bienestar productivo, como espacio físico en el que deben existir condiciones suficientes para el desarrollo de los miembros de una familia. A partir de los ochenta se puso énfasis en la categoría de vivienda digna, en cuanto a estar construida con materiales durables, y espacios especializados con los servicios básicos de agua potable entubada, drenaje, electricidad, y contar con certidumbre jurídica en su tenencia y estar en un ambiente que garantice la seguridad y adaptación a las condiciones del entorno físico.⁵¹⁰ A mediados de los noventa, las líneas de acción de la política estatal de vivienda se definieron en el Plan Básico de Gobierno del Estado de Guanajuato, destacándose las siguientes:

- Ofrecer alternativas adecuadas a las condiciones económicas de la población que requiere de vivienda, considerando indispensable la participación en ahorro por parte de las familias interesadas.

- Promover con igual intensidad la generación de reserva territorial que la construcción habitacional, a fin de salvar guardar un equilibrio favorable en términos financieros al interior del Instituto.

- Fomentar la participación de empresas inmobiliarias en la construcción de viviendas para diferentes estratos socio económicos de la población, conjuntamente con la seguridad en el ahorro destinado a lograr una vivienda nueva o el mejoramiento, sea terminada o por etapas.

- Trabajar de manera conjunta con los municipios, dependencias y organismos estatales, federación y los sectores públicos y sociales, con objeto de reducir los costos indirectos de los proyectos de vivienda de interés social.

Al respecto el Instituto tomó en cuenta el objetivo de sus programas de trabajo, los lineamientos que se establecieron en el Plan Básico de Gobierno donde el sector vivienda tuvo la responsabilidad de cumplir con el objetivo de abatir el déficit de casas habitación, tras la misión de crear alternativas viables, fomentando para ello los procesos de autoconstrucción y promoción de desarrollos habitacionales, con una actitud de servicio como una nueva manera de hacer gobierno; siempre y cuando los solicitantes realizaran un esfuerzo y un ahorro previo para obtener vivienda en propiedad, y así brindar oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población.

Como gobernador de Estado, Fox se planteó cinco retos: 1) desarrollo económico, 2) desarrollo social, 3) transformación educativa, 4) estado de derecho y 5) buen gobierno.⁵¹¹

⁵⁰⁹ Aguilar Mejía, Raúl Diego La vivienda popular en México, Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Capacitación Política. México, 1982.

⁵¹⁰ Santillán del Barrio, Antonio *Análisis económico del problema de vivienda*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1972.

⁵¹¹ Guanajuato, Tierra de Oportunidades, tierra de realidades. Fox, Quesada, Vicente, Resumen Ejecutivo 1995-1999, Gobierno de Guanajuato. Pp. 35.

Con respecto a dichos retos, como se señaló, el estado de Guanajuato cuenta con ciudades importantes, entre las que destacan no solo su ciudad capital, sino también otras como la de León que resalta a escala nacional, por su número de habitantes y su dinámica industrial, y se ubica dentro de las diez primeras, aspecto que se encuentra unido al hecho de ser la de mayor actividad económica en toda la entidad.

Esto tiene relación con la institución estatal de vivienda porque es en ese municipio donde en 1991 inició la nueva modalidad de gestión que cinco años más tarde habría de adoptarse en el sector vivienda de la entidad. Al igual que el resto de las instituciones y dependencias del Ejecutivo estatal, experimentó una marcada transformación cuyo punto de partida era la idea de buscar el cambio en la forma de gestión, tras el paradigma de la eficiencia administrativa. En la base de este planteamiento está el intento del discurso de hacer transparente el uso de los recursos y de lograr una eficiencia sostenida en cuanto a servicios y productos que se brindan, con la participación activa de la población.

El eje principal del ejercicio administrativo planteado para ese paradigma fue la búsqueda de una nueva forma de relación con la población que asegurase su participación en las tareas de gobierno y una de las metas trazadas a nivel estatal fue alcanzar una mayor autonomía municipal, la cual significaría manejo eficiente de los recursos y mejoría en la administración de los servicios municipales.

De aquí que en el Instituto se haya forjado una imagen nueva para esa administración, con diferencias de la que culminó en septiembre de 1994, pero sobre todo antes de 1991, que consistió en su refundación desde la perspectiva de la Calidad, circunscrita al enfoque del Desarrollo Organizacional. Se trata de una orientación de trabajo que implicó transformaciones importantes en las modalidades de organización interna, tras el intento del manejo eficiente del gasto público.

Pero, dado que eso incluyó a todas las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal y una nueva forma de relación entre poder estatal y municipios, el IVEG tuvo retos en la política de vivienda, la cual se enfrentó con la tendencia hacia una mayor autonomía de los municipios, sobre todo de los más grandes.

El principal embate que pueden significar los cambios señalados, como radicales, en la manera de llevar la administración pública, en el caso del Instituto fue un proceso que para 1999 aún se encontraba en marcha, en relación con el propósito de fondo que se planteó el gobierno estatal con filiación político partidista panista, y que no es otro que el de ser un organismo modelo, lo cual guardaba congruencia con la idea del gobierno estatal foxista de lograr ciudades modelo.

Las perspectivas empleadas con éxito en el mundo empresarial fueron adoptadas en el ejercicio público de la administración gubernamental en todos sus ámbitos de competencia, incluida su institución de vivienda. La experiencia y los éxitos tenidos en organismos empresariales fueron retomados como punto de referencia en la elaboración de los esquemas generales de la administración estatal.

De 1995 a 1999 el Instituto realizó avances concretos hacia su reorganización, sin embargo no se puede hablar de un proceso de consolidación de una nueva forma de gestión habitacional a escala estatal. En todo caso, puede afirmarse que está en el camino hacia un fortalecimiento que tiene frente así las dificultades propias de la terminación de una administración y el inicio de otra, con lo que ello involucra en el plano del seguimiento y continuación de programas y proyectos concretos que respondan adecuadamente en el ámbito local y guarden corresponsabilidad institucional en el plano federal, mediante las líneas de acción.

Los costos indirectos locales asociados a la producción y titulación de vivienda, de 1995 a 1996 observaron una disminución de 0.03 puntos porcentuales al pasar de 3.59 por ciento al 3.56 por ciento en promedio estatal. Para el cierre de diciembre de 1998, los costos indirectos se ubicaron en el 3.23 por ciento. Lo que representó un incremento de 0.50 puntos con respecto al cierre de 1997. Para julio de 1999, los costos indirectos se ubicaron en el 3.30 por ciento, lo que representó un incremento de 0.07 puntos con respecto al cierre de 1998.

Ello muestra que en el Instituto, el asunto de los Costos Indirectos fue un tema importante que llevó a realizar diversos análisis sobre la serie de normas y de requerimientos de tipo administrativo, que existía para tramitar licencias de construcción o bien para obtener financiamiento para adquirir o alcanzar la titulación de vivienda; ello obedece a la necesidad de reducir el tiempo en que ocurren estos procesos de trámites, de dar solución en algunos aspectos que resultan complicados de llevar, y de eliminar el carácter discrecional que llegan a tener para su pronta facilitación. En Guanajuato se alcanzó un nivel de costos indirectos de 3.30 por ciento al final de siglo, con lo que se acercó a la expectativa federal para el país.

En el período en estudio había 20 ventanillas instaladas en los siguientes municipios: Abasolo, Acámbaro, Allende, Celaya, Cortazar, Dolores Hidalgo, Guanajuato, Irapuato, León, Moroleón, Pénjamo, Purísima del Rincón, Salamanca, Salvatierra, San Francisco del Rincón, San Luis de la Paz, San José Iturbide, Silao, Uriangato y Valle de Santiago. De estas las oficinas de Cortazar y San Luis de la Paz fueron instaladas al final de los noventa. En 1999 Acámbaro y Moroleón operaban de manera deficiente, las de Purísima del Rincón y San José Iturbide operaban en forma óptima y las 14 restantes operaban regularmente.

La Oficina Única Municipal de Trámites para Vivienda definida como instancia directa encargada de atender a los productores de vivienda en la resolución de los permisos y licencias para la edificación de vivienda tenía como propósito que los municipios, considerados en programas, contaran con esta instancia a fin de reducir los tiempos, costos y gestiones en la tramitación de permisos y licencias que el proceso habitacional implica.

Se promovieron 67 mil 339 acciones totales de vivienda: 22 mil 735 de iniciativas parciales que se refieren a créditos otorgados para autoconstrucción y mejoramiento, así como para adquisición de lotes. Y 44, 602 iniciativas integrales, que se refieren a viviendas terminadas.

4.1.3 Planeación del desarrollo urbano y territorial

La planeación del desarrollo urbano y territorial es uno de los retos más importantes para la gestión local. En la medida en que la planeación del desarrollo de los espacios locales sea efectiva y ello implique adecuar la capacidad para ofrecer servicios públicos al crecimiento de los asentamientos humanos, se alcanzará un mayor bienestar para la población que los ocupa.

Pero generalmente hay poca continuidad en programas y proyectos, sobre todo por el relevo casi total que se da entre una administración y otra, además del tiempo de aprendizaje de funcionarios que por primera vez desempeñan algún papel gubernamental, situación que se vuelve crítica cuando además hay un cambio partidista.⁵¹² Cuando en Guanajuato el PRI perdió la hegemonía y el PAN ganó los espacios suficientes para convertirse en la fuerza principal, empezó el intento gubernamental por cambiar la gestión, pero únicamente en sus aspectos administrativos, sin cambiar en lo absoluto los de carácter político.

En la propia organización y funcionamiento del aparato de planeación se dan limitantes, así lo demuestra la experiencia en el país. La burocratización del proceso de planeación del desarrollo ha representado la formación de un complejo marco institucional basado en convenios entre los niveles de gobierno que ha centralizado la generación de políticas públicas en materia de desarrollo.

Dentro de este marco institucional, la planeación sigue siendo sino jurídicamente, sí de hecho una función centralizada en el gobierno federal debido a que éste decide sobre los grandes proyectos de inversión pública y desarrollo al aportar la mayor parte de los recursos, en detrimento de los otros dos niveles de gobierno, por lo que puede desempeñarse más como un aparato de control político, con inercias difíciles de romper en materia de instrumentación de políticas públicas, que como un marco de coordinación y cooperación.

Así, permanece centralizada la toma de decisiones en torno a la inversión en infraestructura y en vivienda, y en los noventa, tal como ya se comentó en el capítulo dos, si bien se avanzó en el proceso descentralizador, Guanajuato no destacó entre las entidades más beneficiadas presupuestalmente, pero sí se enfrentó al problema de la falta de experiencia gubernamental en sus cuadros principales y de especialización de los recursos humanos en general, en los diversos ámbitos administrativos, así como a la existencia de estructuras operativas inadecuadas para atender exitosamente los nuevos retos a que llevó dicho proceso. Y en especial, el problema de que, como gobierno estatal de oposición político partidista el gobierno federal priísta, representó un blanco de ataque, evidente en la prensa nacional en esos años.

Dada esa situación, el éxito de la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial para un gobierno local radica al menos en la generación de información, en la capacidad de encontrar alternativas dentro de marco de las políticas sociales politizadas y en

512 Martínez Uriarte, Jacqueline *Op. cit.*, pp. 230-231

el avance del fortalecimiento institucional, dentro del proceso administrativo que operacionaliza los proyectos y canaliza los recursos para realizarlos.⁵¹³ El IVEG es un ejemplo de intento concreto al respecto, tal como se verá en los apartados sucesivos.

De acuerdo con el sistema de planeación, si bien en los ochenta la coordinación para ejecutar programas de desarrollo estaba a cargo de las entidades por medio del Convenio Único de Desarrollo, y a principios de los noventa se convirtió en un instrumento básico para la descentralización, entonces, al final de la década, la planeación debía impulsarse en los tres niveles de gobierno a partir del proceso de descentralización. Situación que ha registrado avances dispersos y discontinuos.

Y si el discurso oficial de los noventa ponderaba la idea de dotar con más recursos económicos a las entidades y municipios, ello debía reflejarse en la ampliación de sus espacios de acción pública, con autonomía y libertad en cuanto a normas y necesidades según prioridades locales. Pese a que este proceso no resuelve las inconsistencias de una administración pública cuyas decisiones fundamentales sólo se toman en el centro, la descentralización administrativa permite avanzar en el fortalecimiento de la función pública local, y eso fue algo que se fincó como reto el gobierno estatal de Guanajuato, dentro de las posibilidades prácticas en que podía actuar casi a contra flujo. Era algo que se había hablado entre Fox, en su papel de gobernador y el ingeniero Naranjo, como director del IVEG.

Dado lo anterior, el poder local, visto como capacidad de manejar recursos en función de un interés dado lleva al estudio de las instituciones locales encargadas de la gestión de su territorio, de manera que las políticas de descentralización que comenzaron a estructurarse como salida de la crisis de los ochenta, ya en los noventa significaron un eje importante para la necesaria transferencia de recursos y responsabilidades a las instancias locales.⁵¹⁴ El IVEG no se vio beneficiado en mayores recursos, pero al estar alejado del centro federal, tuvo margen de maniobra en su desempeño, dada su posición de gobierno estatal de oposición.

Por su parte, los planes y programas nacionales y regionales fueron parte de las normas y procedimientos que operaron como marco organizador de la gestión social, bajo la existencia de dos sistemas compatibles de planeación, que operan como marco de referencia de dos ámbitos relativamente diferenciados de la gestión estatal. El primero de ellos se apoya en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 y el segundo es el sustentado en la Ley de Planeación de 1982. Planeación y programación estatal después de la ley de 1976, obedecieron a la necesidad de control gubernamental incluido el aspecto de reorganización institucional, para apoyar la tarea del Estado en la economía.

En los ochenta, al apoyar el Estado las actividades económicas mediante las reformas, se produjo un marco a las políticas de modernización. En el desarrollo de estas políticas, el sistema nacional de planeación democrática, que resultó de las reformas

513 Martínez Uriarte Jacqueline, *Op. cit.*, pp. 232, 233.

514 Ziccardi, Alicia Reflexiones sobre la investigación urbana y el poder local, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Seminario: La Investigación Urbana en América Latina, Caminos recorridos y por recorrer, Quito. 7 al 11 de Septiembre de 1987, pp. 4.

constitucionales y que se expresó en la Ley de Planeación fue determinante.⁵¹⁵ Mientras, con la sectorización que convirtió a las Secretarías de estado en cabezas de sector, se coordinó a entidades paraestatales y organismos desconcentrados. Las reformas constitucionales y el contenido de la Ley de Planeación implicaron significativamente la síntesis de la intervención del Estado en la economía, tras la noción de rectoría del Estado, que incluyó su institucionalización, aunque en los años siguientes perdió fuerza frente al neoliberalismo

En perspectiva, es posible afirmar que la institucionalización del sistema nacional de planeación democrática, producida con Miguel de la Madrid, de 1982 a 1988, solo fue parte del preámbulo de lo que en los noventa fue la discusión sobre la redefinición del papel del Estado, que incluía replantear las políticas sociales.⁵¹⁶ Pero en el fondo, las reformas institucionales estuvieron vinculadas a las características adquiridas por el Estado mexicano en atención a los requerimientos de operación del capital. Por tanto, la orientación de las políticas públicas en los noventa estuvo relacionada con un conjunto de reformas institucionales que suponen una interpretación por parte del personal gobernante de los problemas a resolver por el Estado y una respuesta concreta a problemas locales.⁵¹⁷

Así, la planeación en esos años se dio en un contexto donde la reforma del Estado debía de promover una modernización, entendida como transformación de la tecnología y organización de los procesos económicos, privatización de actividades en manos del Estado y reducción del gasto.⁵¹⁸

La crisis económica que empezó en los setenta determinó que el capitalismo evolucionara a nivel mundial en términos de una recomposición de las condiciones básicas, a la vez que de nuevas formas de conducir las políticas sociales en los años noventa. Si a mediados de los setenta se hizo necesario abrir el eje de la reflexión estructuralista, en los años noventa se requerían nuevos esquemas explicativos, donde había de incluirse una redefinición del Estado. El tránsito de un modelo de Estado Benefactor a un Estado Neoliberal significó redefinir la relación Estado-sociedad y Estado-territorio.⁵¹⁹

A partir de la descentralización del gasto público federal y la mayor pluralidad política presente en los noventa a nivel local, el federalismo cambió su dinámica. Mientras que antes era un arreglo formal dominado por un sistema político centralista, en la última década fue cada vez más un mecanismo que definió y articuló al propio sistema político.

Dentro de esta nueva dinámica, las relaciones del ayuntamiento con el Congreso y el Ejecutivo estatal resultan más determinantes para los municipios, que su relación con el gobierno federal. La calidad de las decisiones de gobierno está determinada por la composición política de los congresos federal, estatal y del cabildo. Los congresos locales son determinantes porque deciden de manera concreta y operativa sobre cuestiones

515 *Ibid.*

516 Duhau Emilio, "Planeación institucionalizada y modernización económica", en *Ciudades*, Reforma del Estado, territorio y sociedad, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 3, No. 9, enero-marzo, 1991.

517 Duhau Emilio, *Op. cit.*

518 *Ibid.*

519 Hiernaux Daniel y Lindón Alicia "Reforma del Estado y políticas territoriales" en *Ciudades*, Reforma del Estado, territorio y sociedad, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 3, No. 9, enero-marzo de 1991.

esenciales en términos políticos y de recursos para la vida de los municipios, la única opción que tienen los actores políticos para promover sus intereses dentro de un marco jurídico así fijado está en el cabildeo, en las estrategias políticas y la negociación.⁵²⁰

En este contexto de transformaciones capitalistas, una de cuyas expresiones son las distintas políticas, cambió el carácter del Estado en la última década, y experimentó transformaciones que derivaron en el tipo de políticas implementadas, y ciertas relaciones de dominación resultan potenciadas por las formas territoriales, cuya característica estructural perdura más que los procesos sociales en los cuales se origina, pues en un período dado, las formas territoriales se articulan con las relaciones de dominación y se expresan en las políticas de Estado, incluida la política de vivienda.⁵²¹

De este modo, el Estado ejerce su función de dominación desde las instituciones, mediante la aplicación del conjunto de políticas, donde adquiere dimensiones relevantes, entre otros, el ámbito urbano habitacional. Esto es así porque en la tendencia a la urbanización de la sociedad mundial destaca la relación Estado-sociedad en el ámbito urbano, pues los procesos de urbanización acelerada se constituyeron en puntos clave para la intervención estatal, dado que los agentes individuales no podían resolver los problemas crecientes. Así, el Estado capitalista acudía con el financiamiento de los medios de consumo no rentables.⁵²²

De esta forma, hasta los setenta el Estado se hizo cargo del desarrollo de las condiciones generales de la producción, en términos de construcción de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios, lo cual facilitó la disociación entre costos y beneficios; mientras que el capital internaliza beneficios, el Estado internaliza los costos de los medios de consumo colectivo. Así, el Estado atendió las necesidades de los sectores de menores ingresos, es el caso de las políticas sociales, como expresión del Estado en su papel de agente esencial para la distribución social y espacial desigual de dichos medios.⁵²³

Uno de los rasgos fundamentales del cambio de modelo en México en la última década del siglo XX, fue la desincorporación de algunas de las funciones fundamentales que se había otorgado a sí mismo, en acuerdo con el capital, lo cual significó nueva estructuración y abandono de tareas tradicionales posrevolucionarias que alcanzaron su mayor atención durante el periodo 1940-1970 en que se adjudicó todo en materia social.

Frente a eso, una tarea central de un gobierno local es el desarrollo de la infraestructura social que permita condiciones para la vivienda, como uno de los principales indicadores que determinan el nivel de rezago social. Con las acciones que se desarrollan en el marco de esta política es necesario mejorar las condiciones de vida con el mejoramiento de la vivienda, entre otros rubros; lo cual requiere coordinación de recursos y esfuerzos entre órdenes de gobierno, pero sobre todo de una estrecha colaboración entre los gobiernos locales y la comunidad, tras el recurso federal.

520 *Ibid.*

521 *Ibid.*

522 Lefebvre; Henri De lo rural a lo urbano, Col., historia, ciencia, sociedad, Ediciones Península, Barcelona, 1973.

523 Lojkie Jean, El marxismo, el Estado y la cuestión urbana, Siglo XXI, México, 1979, pp. 163.

La mayor parte de la población en México no cuenta con ingresos para obtener vivienda en propiedad; de aquí que en los años noventa persistieran las invasiones de predios. Ya en los ochenta se hablaba de la estrategia de legalizar el concepto de desarrollo progresivo en materia de fraccionamientos; para lo cual se requería cambiar las normas, a fin de que permitiesen vender lotes con un esquema comercial accesible a la mayor parte de la población. La dotación de infraestructura y servicios podría llevarse a cabo paulatinamente y en la medida que aumentara la capacidad de pago de los beneficiarios.

Adquirir un lote sería el primer paso, se iría mejorando el nivel de servicios en la medida que la comunidad los pudiera ir pagando, en un marco de planeación. El siguiente paso era apoyar los procesos de construcción y consolidación de las viviendas en forma progresiva, lo cual era solución natural en las zonas de habitación popular, que requería un marco normativo, orientación tecnológica y crédito.

El marco normativo debía tomar en cuenta las modalidades del proceso constructivo y reducir las limitantes en cuanto a vivienda mínima. La tecnología constructiva debía intervenir para establecer mecanismos de apoyo y asesoría a fin de garantizar la seguridad y durabilidad de las viviendas en forma económica. Para el crédito sería necesario un fondo de garantía que asegurase las operaciones crediticias. Esto sería complementario con el establecimiento de centros de distribución, con inversión del Estado, para distribuir y comercializar elementos y materiales para construcción, asociando las funciones de asesoría constructiva y crédito.

En México, en los noventa, la participación social fue promovida por el gobierno federal para enfrentar las carencias del hábitat, en cuanto a vivienda y su entorno urbano antes de que fuese planteada por las Naciones Unidas como estrategia para enfrentar la escasez de recursos públicos en materia de mejoramiento de los asentamientos humanos.

Pero, si bien se considera que este tipo de gestión pública es propia de la crisis económico-financiera del Estado de Bienestar Social, y que es impuesta por el FMI y el Banco Mundial, en México fue utilizada desde los años cuarenta, vinculada a las prácticas clientelares del Estado y al corporativismo priísta a través de la CNOP bajo la idea de población beneficiaria, como en el caso del mejoramiento de la vivienda, condicionada y cuya aportación gubernamental es la respuesta político-administrativa.⁵²⁴

Pero tras la escasez creciente de recursos públicos derivada de la crisis financiera y la política de reajuste estructural y adelgazamiento de Estado, y dado que la mano de obra representa la menor parte del costo total de las obras, se tendió a cobrar a los beneficiarios el costo de los materiales, limitándose las autoridades al diseño y autorización de las obras. Y pese a que se haya manipulado ideológicamente esa participación, ha sido una

524 Coulomb, René "Democratización de la gestión urbana" en *Ciudades*, Reforma del Estado, territorio y sociedad, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 3, No. 9, enero-marzo, 1991.

524 Ramírez Hernández, Guillermo "La Planeación del Desarrollo Urbano, Reto de la Próxima Década" en *Econoler*, Liga de Economistas Revolucionarios del Distrito Federal, No. 1, Vol. 2, Enero-febrero, 1994.

socialización de los costos de urbanización, a cargo exclusivamente de los estratos beneficiados.⁵²⁵

En el caso de Guanajuato, con su Plan Básico de Gobierno 1985-1991 se insertó en el Sistema Nacional de Planeación, señalándose que era para aspirar a organizar mejor el trabajo y las tareas del sector público de manera armónica con los sectores social y privado, para arribar juntos a objetivos de desarrollo estatal. La planeación así concebida dejaría de ser formalidad técnica para ordenar las decisiones del Gobierno, para convertirse en un permanente proceso de consulta y participación social en el cual el diálogo y la negociación legitimarían los objetivos de desarrollo; la existencia de ordenamientos jurídicos obsoletos que dificultaban la operación del sector, podrían recuperarse; la diversidad de instituciones encargadas de otorgar servicios podrían operar de una manera integral, y así alcanzar la adecuada utilización de los recursos, la unidad de criterios y la amplitud de cobertura que reclama la comunidad guanajuatense.

Al determinarse en la Ley de desarrollo urbano que las autoridades en la materia son, al nivel estatal, el Ejecutivo del Estado y la Secretaria del ramo, mientras que en el nivel municipal son el Ayuntamiento y la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio, se hace evidente la ausencia del organismo estatal de vivienda entre las dependencias rectoras de desarrollo urbano en el estado.

Sin embargo al declararse de utilidad pública la constitución de reservas territoriales⁵²⁶ para el desarrollo urbano y la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población, así como la conservación y protección de su entorno natural, tras la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento, el IVEG se convirtió en una instancia pública estratégica para lograr la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, dentro del proceso de ordenamiento territorial basado en la distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas, dada la característica de la vivienda de ser elemento estructurador del espacio físico construido, por naturaleza urbana. Esto es algo que intentó entre 1995 y 1999, pero su ámbito no fue muy amplio.

Dado que, según la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, la Procuraduría del Desarrollo Urbano se encarga de recibir y canalizar quejas y denuncias ciudadanas sobre falta de observancia de la legislación, normas y reglamentos de desarrollo urbano, fraccionamiento, uso del suelo, construcción e imagen urbana, el IVEG cuenta así con una vía de retroalimentación institucionalizada.

En el renglón del mejoramiento del desarrollo urbano estatal y municipal, según sus atribuciones, el IVEG tiene el reto de lograr una vinculación efectiva con las dependencias del gobierno estatal y de los municipios. Y en ese periodo le fue útil para tomar en cuenta la demanda institucional de los principales centros urbanos.

⁵²⁶ En ese periodo la reserva territorial alcanzó 3 mil 779 metros cuadrados en los municipios de Abasolo, Celaya, Guanajuato, Irapuato, Jaral del Progreso, León, Salamanca, Salvatierra, San Luis de la Paz, Juventino Rosas, Moroleón, Silao, Yuriria y Uriangato.

La dinámica del proceso de urbanización se ha caracterizado por rebasar las previsiones de usos y destinos del suelo marcados por los planes y programas así como de los recursos disponibles, acciones realizadas en materia de acuerdos y convenios destinados a facilitar y abaratar los programas de vivienda.⁵²⁷

La inercia de los procesos de conformación y crecimiento del ámbito urbano y sus relaciones con el desarrollo rural enfrentaron en los años noventa nuevas reglas; no bastaba contar con la legislación, debía haber congruencia con patrones de uso de suelo establecidos a nivel regional.

En la década de los noventa se discutía que para garantizar la viabilidad de las acciones emprendidas era necesario partir de las siguientes premisas:⁵²⁸ el desarrollo urbano es un instrumento para promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; la planeación urbana es el eje ordenador de las actividades que se desarrollan en el territorio, distribución equitativa de costos y beneficios del desarrollo urbano a nivel regional; ordenamiento territorial y desarrollo urbano de centros de población deben estar vinculados al desarrollo regional, enfatizando la promoción del crecimiento económico del territorio, la conservación y mejoramiento del ambiente para no comprometer el desarrollo a futuro; fortalecer a los municipios para el cumplimiento de sus atribuciones y funciones en materia de legislación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano; propiciar la participación de los sectores social y privado en la aprobación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes y programas de desarrollo urbano, mediante instrumentos administrativos y financieros.

Así, las políticas debían incorporar algunos lineamientos:⁵²⁹ determinación clara de instancias y espacios para la participación social en la gestión, a fin de garantizar las condiciones necesarias para satisfacer necesidades básicas de vivienda, entre los rubros principales; visión integral y no sectorial, considerando el contexto regional; directrices para hacer efectiva la descentralización con el doble propósito de distribuir de manera más equilibrada y eficiente las actividades económicas y la población, esquemas técnicos, administrativos, financieros, fiscales para hacer efectiva la coparticipación de sociedad y gobierno en la provisión y mantenimiento de los servicios públicos, fortalecimiento de las administraciones públicas estatales y municipales para enfrentar sus atribuciones y funciones en materia técnica y legal del desarrollo urbano, trabajar de manera conjunta con los municipios, dependencias y organismos estatales, federación y los sectores públicos y sociales, con objeto de reducir los costos indirectos de los proyectos de vivienda de interés social.

Por tanto, la transformación del modelo económico implantado en México en los años cuarenta se da en los noventa como parte de la necesidad que existió a nivel internacional de cambiar las condiciones en las que se sustentaba el proceso de acumulación capitalista instituido en la post-guerra. En la escala regional y local predominaba una tendencia homogeneizadora del territorio, característica del modelo económico que se agotaba en los ochenta y en la siguiente década se polarizó imponiéndose la heterogeneidad

528 Ramírez Hernández, Guillermo, *Op.cit.*

529 *Ibid.*

como el fundamento básico de la característica social y territorial que imprime la forma de reproducción actual. En todo proceso, el espacio se presenta como eminentemente urbano, en donde las ciudades más favorecidas son las que crecen, las que se apoyan para fundamentar un cambio, y las que rigen la lógica que se establece en relación al mismo.⁵³⁰ Estos cambios implicaron una reestructuración fundamental de la economía del país, misma que se ve acompañada por una política del Estado donde la descentralización administrativa y la reducción del gasto social fue parte de la transformación.

Con los recortes presupuestales, la intervención privada en el desarrollo y construcción de infraestructura productiva y de beneficio social, sus acciones se restringen cada vez a una planificación institucionalizada, pero limitada y sin posibilidad real de cambiar las estrategias generales que impone la política económica internacional.

En este sentido, es importante destacar que el Estado de Guanajuato, en relación con el presupuesto nacional, recibió el 2.47 por ciento de estos recursos (ver grafico 1). Este porcentaje, comparado con el que representan las acciones de vivienda es casi igual, dado que el último es del 2.5 por ciento (ver grafico 2). Entonces, en el caso de Guanajuato, el presupuesto y las acciones representan casi el mismo porcentaje con respecto al total nacional; lo que implica que los recursos federales no siempre son predominantes, cuantitativamente, frente a las necesidades locales.

La gestión en políticas sociales como una de las tareas del Estado, pasa por instancias públicas y privadas. De esta manera, su solución que era el objetivo del Estado se divide, y lo que corresponde a la implementación de las zonas para el capital empieza a ser objeto de intervención privada, para centrar la atención del Estado en la regulación del apoyo a regiones atrasadas y que no fueron escogidas para insertarse a la economía internacional. Además, se descentraliza más el Estado dando mayor énfasis a la administración local, misma que tendió a fomentar la integración de los territorios al proceso de reestructuración económica.

Así, el espacio local se dinamizó y reorganizó en función de la reestructuración de la economía y por tanto, en este proceso, los grupos de poder que intervinieron en el mismo, fueron los actores fundamentales del cambio. Pero no todos los actores responden de igual manera a esta misma política; los actores responden de manera diferencial.

El IVEG en los noventa era el agente promotor del desarrollo urbano más importante del estado de Guanajuato, al incorporar, transferir y administrar reserva territorial a promotores privados. En el proceso general de trabajo al interior del IVEG, la adquisición de reservas territoriales fue el elemento en el que se iniciaban las actividades en flujo. A partir de este acto efectuaba estudios relativos a la conformación de la reserva. Contaba con el apoyo de cartografía actualizada y con información proveniente de la red Internet. Se encargaba de estudiar la viabilidad de terrenos en venta para adquirirlos como reserva territorial, en función del tipo de programa que se requería promover, considerando costos y beneficios. Analizaba diferentes vertientes de uso y financiamiento, donde

530 Ramírez Velásquez Blanca Rebeca, "Modernización y Reestructuración Territorial" en *Ciudades*, No. 13, enero-mayo, 1992, RNIU, pp. 4.

participaba los diversos programas. Efectuaba la tarea de elegir el municipio más conveniente para desarrollar algún tipo de programa en especial.

En el caso de Guanajuato, el crecimiento demográfico ha requerido la incorporación permanente de tierra y en continua expansión, específicamente en los municipios de Celaya, Guanajuato, Irapuato, León, Moroleón, Uriangato, Salamanca y San Miguel de Allende. León representa el caso más importante, dado que la tierra incorporada a esta localidad representa el índice más alto en la entidad.

Respecto al suelo, los planes de desarrollo urbano de algunas localidades de Estado de Guanajuato prevenían para el periodo 1995 - 2000 crecimiento de su superficie. Al respecto, se debe señalar que para 1999 se habían logrado avanzar en este propósito, contándose con ciertas áreas para uso habitacional; otras correspondían a la regularización de asentamientos humanos. Se contaba con un inventario de tierra con aptitud habitacional, por lo que se sabía la que estaba urbanizada, en proceso de urbanización y la que estaba en breña. Un impulso federal en este rubro lo constituyó el programa de incorporación de suelo social, PISO.⁵³¹

Un asunto ligado a la generación de reservas y a la promoción de vivienda en determinados lugares es el del ámbito cultural, el cual para el IVEG estuvo presente; al tomarlo en cuenta lo denominó cultura de la familia, referido como elemento que define los flujos migratorios, la demanda de vivienda y el tipo de casa que se desea poseer. Asimismo implica la manera de habitar la casa, de usar cada uno de sus espacios, de darle mantenimiento o no y de considerarla o no como único patrimonio familiar. De aquí que para el Instituto fuese una tarea obligada difundir todos los programas de vivienda, presentándolos con la observación de que cada vivienda tiene un valor y es necesario cubrirlo para poseerla en propiedad. De ello surgió uno de los programas de trabajo del IVEG que consistió en divulgar, mediante folletos y manuales, el buen uso de la vivienda.

Para el proceso de urbanización en el estado, el IVEG promovía la apertura de fraccionamientos donde se ofrecían lotes con servicios a cada fideicomiso municipal, como punto de partida; posteriormente se otorgaba el terreno directamente al municipio. Esta acción se complementaba presupuestalmente a través del ramo 33, en materia de infraestructura, para asegurar los servicios de agua potable y drenaje, así como de vialidades.

Respecto a los asentamientos humanos dentro del ordenamiento urbano y demográfico, las estrategias del gobierno del estado se dirigieron hacia la desconcentración urbana, el fomento productivo de las áreas rurales, la consolidación de un patrón de asentamientos humanos más equilibrado y el fortalecimiento del arraigo de la población.

⁵³¹ Este programa buscaba fomentar la regularización de asentamientos humanos vía expropiación de suelo con aptitud habitacional. El Inventario de tierra con aptitud habitacional había sido formado con la aportación de organismos e institutos de vivienda, clasificada por entidad federativa, municipio, tipo de tenencia, organismo, nombre del predio y superficie, e identificada por su situación urbanística (tierra en breña, en proceso de urbanización y urbanizada).

Ahora bien, en lo que se refiere al déficit habitacional, al interior del Instituto se consideró que éste es relativamente importante, puesto que no todas las familias desean una casa nueva. Se afirma que muchas prefieren viviendas unifamiliares, pero muchas otras optan por gestionar apoyos para construir su vivienda dentro de la casa paterna. En ese sentido, es que en muchas comunidades de la zona norte del estado se considera inhabitable una vivienda de menos de 28 metros cuadrados de construcción.

Un antecedente importante en la relación del IVEG con la población es que en la década de 1986 a 1995 prevaleció una incertidumbre entre ambas partes. Por un lado, el Instituto no contaba con información que le permitiera confiar financiamientos a todas las personas. Y por otro, la ciudadanía no tenía certidumbre hacia los créditos gubernamentales.

Ante la mutua desconfianza existente con anterioridad entre la población demandante de vivienda y el personal directivo del Instituto, la administración foxista puso en marcha acciones tendientes a promover la seguridad en los créditos de vivienda. En su difusión oficial se aseguró que el organismo se comprometía a no elevar los pagos que se hubiesen establecido a la firma de los contratos correspondientes al financiamiento. En particular, el Programa Vivienda Semilla fue explicado como financiamiento de mediano plazo cuyo alcance era de ocho años, durante los cuales se mantiene el mismo monto y se aplica en todo la entidad.

Una forma de superar el distanciamiento de los municipios alrededor del problema habitacional y de hacer confluir los esfuerzos concretos en la materia, fue realizar convenios para que fueran éstos los encargados de la urbanización de los predios destinados a construir vivienda.

El Instituto diseñó programas anuales que comprendían la construcción de conjuntos habitacionales, cuyo número de viviendas era de alrededor de 30, por así convenir en términos administrativos, de costo beneficio y para sostener cierto equilibrio en el financiamiento anual que se ejercía, en el cual se tenía en perspectiva lograr paquetes de 50 viviendas, sin dejar de elaborarlos alrededor de 30, dado que era el límite permitido para evitar el concurso de obra.

El IVEG estableció convenios de adhesión donde había apertura de cuentas bancarias para que los demandantes de vivienda ahorraran durante seis meses, cuando menos, en tanto beneficiarios de algún programa, y ello permitía cubrir el enganche correspondiente, donde el municipio realizaba el seguimiento de dicho ahorro. Uno de los principios a partir de los cuales se diseñaron los programas fue el de diferenciación de costo y financiamiento, de acuerdo con los ingresos y capacidad de pago de las familias demandantes de vivienda.

Un mecanismo diseñado para difundir y promover el ahorro familiar para vivienda fue el denominado Cajas Populares, en torno de las cuales se organizaba a las familias que estuvieran de acuerdo en destinar alguna parte de sus ingresos al ahorro para obtener un crédito habitacional, sobre todo a las de menores ingresos y a las que forman parte de la población económicamente activa informal.

En el Instituto se concibió el ahorro como la posibilidad económica entre el excedente de los ingresos destinados a proveer los productos vitales y la disponibilidad de hacer confluír los recursos familiares hacia el ahorro para obtener vivienda en propiedad. Como soporte para lograr abatir los costos de construcción, el Instituto estableció convenios que confluieron en el subsidio del producto.

De aquí que, su política era diseñar y promover programas acordes a las diversas demandas que las comunidades en la entidad planteaban; y cada una se consideraba un caso en particular. En la creación de fideicomisos nuevos y en el fortalecimiento de los existentes, invirtió presupuesto y otorgó créditos. Con ello, pretendió ocupar un lugar primordial dentro del sector gubernamental del desarrollo urbano habitacional, así como un organismo cercano a los individuos demandantes de vivienda.

Sin embargo, aun con toda la reestructuración lograda, se debe considerar que en las inversiones correspondientes a los años posteriores al estudio de la demanda de vivienda en Guanajuato de 1996, de los recursos aplicados sólo el 9.87 por ciento fueron administrados por el Instituto. Eso significa que la mayor parte de los recursos (más del 80 por ciento) fue aplicada por los institutos tradicionales de orden federal, tales como el INFONAVIT y el FOVISSSTE, por lo que no se refleja, en términos presupuestales, las reformas del Instituto (ver gráfico 3).

Un elemento que resalta en la idea de planeación de la acción pública en materia de promoción habitacional es considerar que lo más pertinente, en términos de gestión gubernamental, es plantear programas a mediano plazo, de modo que su temporalidad no rebase el período de administración estatal y municipal.

En el IVEG, esta concepción de la planeación a mediano plazo, como recurso administrativo, contiene dos vertientes generales por medio de las cuales se pasa de la programación a la acción. Una es la urbanización y la otra el desarrollo habitacional. En la administración estatal 1995-1999 se alternó el desenvolvimiento de estas dos vertientes. En 1997 y 1998 se dio prioridad a la construcción habitacional y en el año 1999 el lugar preponderante lo ocupó la apertura de suelo urbano habitacional.

La planeación en el IVEG guardó permanente observancia de los lineamientos que se establecieron en el Plan Básico de Gobierno, donde el sector vivienda tuvo la responsabilidad de cumplir con uno de los compromisos que, de acuerdo con las demandas presentadas por la sociedad, en general, en la víspera del inicio de esa administración pública estatal, la vivienda ocupó. Ello, al ser una de las cinco garantías con las que se comprometió el gobierno local y con lo que se mantuvo acorde con el discurso que contiene el Artículo 4º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Para eso, el Instituto instrumentó el despliegue de sus programas locales, en donde es posible observar un discurso cercano a las estrategias generales que el Programa Nacional de Vivienda 1995-2000 indica: fortalecimiento institucional de los organismos promotores de vivienda; mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Financiamiento a

la Vivienda; desregulación y desgravación; suelo para vivienda; autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y urbana; fomento tecnológico.

Pero con el propósito de alcanzar otros ámbitos de gestión, el IVEG comenzó a desarrollar en 1995 varias modalidades especiales que se constituyeron en guías con las que operó. Presentó características peculiares que le diferenciaron de manera clara de otras instituciones encargadas de este sector en otras entidades federativas, en cuanto a sus estrategias. Su situación peculiar puede explicarse dentro del contexto inmediato de la administración pública estatal, referida a la década de los años noventa. Su desempeño giró en torno a una estrategia central: la del desarrollo organizacional, como parte de la política del gobierno del Estado, en el periodo de Vicente Fox.

4.2 Reestructuración del IVEG

4.2.1 Reorganización interna para el cambio institucional

En los años noventa, la organización estructural del IVEG había experimentado una evolución importante, en la cual se visualizan diferencias profundas entre lo que fue su estructura operativa original y la de 1995 a 1999. Ello se debe al cambio en el rumbo que se siguió en el pasado con respecto al periodo que inició el PAN en 1995. En efecto, su composición interna difería de la anterior, principalmente por su ampliación y especialización de las áreas sustantivas, a partir del mencionado enfoque empresarial, que en el caso del IVEG confluyó en el Programa de Calidad que sirvió de guía general en su desempeño diario.

Durante los primeros años de existencia, entre 1985 y 1988, sus acciones concretas significaron el despliegue de una actividad de construcción habitacional en términos de una inmobiliaria, pero de propiedad pública. Entre 1989 y 1994 este hecho se entreveró con una tendencia hacia la ampliación de actividades, sin dejar de realizar las primeras. Y a partir de 1995 se hizo evidente un giro en las prioridades de su participación en la atención de la demanda de vivienda en la entidad.

Su proceso de reestructuración comenzó con algunas ideas concretas, en términos del lenguaje del enfoque organizacional. Por misión se propuso afrontar el reto histórico de ofrecer a los guanajuatenses alternativas viables que les permitieran acceder a una vivienda, fomentando los procesos de autoconstrucción y conservando la promoción de construcción de desarrollos habitacionales, con actitud de servicio para que fuese el cimiento de una nueva forma de hacer gobierno. Así lo pensaban los actores institucionales; lo creían y lo promovían.

En el caso de la visión, su director general en el período 1995-2000, Ingeniero Naranjo señaló: es una institución que participa permanentemente para abatir el déficit de vivienda en el Estado, a través de una vivienda accesible para toda la población, implantando una normatividad ligera en práctica y expedita para la construcción de vivienda, con mecanismos financieros competitivos que respondan a la producción de vivienda o en las diferentes alternativas de acciones y mecanismos de ahorro que permitan incorporar al mercado de adquirientes al sector informal, así como el abaratamiento de

insumos, para beneficio de la sociedad guanajuatense. Los valores que promovió oficialmente fueron: servir con prontitud y puntualidad, colaborar positivamente, respetar siempre la dignidad humana, cuidado y esmero en el trabajo, honestidad y servicio para satisfacer las necesidades del cliente.

Lo que muestran la visión y los valores es un discurso propio de organizaciones privadas, de empresas que convierten cada idea en frase promocional para atraer y convencer clientes de que les conviene el producto que ofrecen, la política de vivienda así se manejó.

En el periodo 1995-1999 registró una estructura orgánica formada por tres instancias globalizadoras: un Consejo Directivo, un Consejo Asesor y una Dirección General integrada por cinco áreas: dos Direcciones, la de Control Técnico y la de Desarrollo Social, y tres Coordinaciones: de Reservas Territoriales, Proyectos y Obras, la de Promotoría y la Jurídica. Enseguida se comenta su participación institucional.

CONSEJO DIRECTIVO. Es la máxima autoridad del Instituto y de acuerdo con el Decreto de creación se integra con los siguientes 5 miembros definidos en 1985: el gobernador del estado, quien funge como Presidente del Consejo; el director del Instituto, quien funge como Secretario; el Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; el Secretario de Finanzas; el Secretario General del Gobierno.

Sin embargo, en el decreto de la Ley de Vivienda de septiembre de 1986 indica que son 7 los miembros: el gobernador del estado, quien funge como Presidente del Consejo; el director del Instituto, quien funge como Secretario; el Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; el Secretario de Administración y Finanzas; el Secretario de Planeación; el Secretario de la Contraloría; un Representante de los Grupos de aportantes al fondo de ahorro. Al comparar ambas estructuras entre sí es fácil observar que en el segundo caso ya no aparece el Secretario de Gobierno y que se adhieren a la lista el de planeación y el de la Contraloría, además de un representante de la población demandante organizada.

Las facultades del Consejo Directivo son revisar y aprobar disposiciones reglamentarias; aprobar presupuestos anuales de ingresos, egresos, estados financieros y balances del instituto; aprobar programas y proyectos de trabajo; aprobar normas para otorgar créditos; aprobar perfil socio económico de beneficiados de cada programa; definir la política de comercialización, validar proyectos de recuperación crediticia; nombrar los integrantes del Consejo Consultivo; aprobar y evaluar los informes de la Dirección; aprobar la reinversión de fondos.

CONSEJO CONSULTIVO. Es un órgano de opinión y consulta del Consejo Directivo y está integrado por el número de miembros que determine este último.

DIRECCIÓN GENERAL. El director general es el representante técnico, administrativo y legal del Instituto, con todas las facultades y obligaciones que le confiere la legislación estatal. Es nombrado por el gobernador del Estado y sus facultades y obligaciones son: formular y someter a la consideración del Consejo disposiciones reglamentarias; presentar

ante el Consejo Directivo, presupuestos de ingresos y egresos, presupuesto de gastos de administración, operación, auditoría, programas y proyectos anuales.

Para el desempeño de sus funciones, la dirección general se auxiliaba, en esos años por medio de cuatro áreas sustantivas y también contaba con tres unidades administrativas internas: la unidad del Sistema de información, con una figura administrativa que fungía como enlace entre las áreas y con la Secretaría particular que servía de apoyo de la dirección general. Dada esta situación se observa la importancia que la directiva otorgó al universo informático, pues el área dependía directamente del director general.

El jefe inmediato del Director general es el Gobernador del Estado; cuenta con subordinados. Las actividades que realiza son la representación jurídica del IVEG, elaboración de sus disposiciones reglamentarias y del Programa anual para su aprobación en el Consejo Directivo; presentación trimestral de estados financieros y los presupuestos de ingresos y egresos, al Consejo Directivo, así como proyectos de adquisición, financiamiento y capacitación de recursos, supervisión y evaluación de convenios con otras entidades federativas; administración del Fondo de Ahorro de la Vivienda, adjudicaciones de vivienda, coordinación interna, con las direcciones y coordinaciones, y coordinación externa, con instancias corresponsables.⁵³²

DIRECCIÓN DE CONTROL FINANCIERO. El director financiero es el responsable de solicitar informe sobre todos los movimientos y de firmar en caso de contratos por honorarios. La Dirección estaba compuesta por cuatro departamentos, tres de ellos reconocidos oficialmente, en tanto que el cuarto aún cuando operaba administrativamente, su oficialización se encontraba en trámite. Uno, el de administración interna, el cual tenía a su cargo la administración de los recursos materiales que sirven de apoyo al desempeño operativo de todas las áreas. Otro, el departamento financiero, con el cual llevaba el control de los recursos con que cuenta el Instituto para desarrollar sus programas. El tercer departamento, el de contabilidad, además de realizar las actividades propias de su ámbito, apoyaba en lo que corresponde al área financiera. El otro departamento, el de cobranzas, aunque carecía de reconocimiento oficial efectuaba el control y seguimiento de los cobros por concepto de los créditos otorgados a la población.

Esta última área departamental representó el ejercicio concreto de uno de los aspectos principales de la política aplicada en el IVEG en torno al crédito, dado que éste último se concibió en su sentido estricto de orden financiero. Me refiero al papel que desempeñó en el proceso de gestión de la demanda habitacional y en atención. No representó un concepto o rubro que al lado de otros integrara el presupuesto del sector.

⁵³² con el secretario de Planeación y Finanzas, el gobernador del Estado, el secretario particular del Gobernador, el secretario de Desarrollo urbano, el secretario de la Contraloría, el secretario de Gobierno, el secretario de Desarrollo económico, el Coordinador de Comunicación social, el Coordinador de Planeación económica, el Coordinador general de Desarrollo regional (CODEREG), el Director general de la Comisión estatal del Agua, Coordinador de SEFIDE, el Representante del Gobierno del estado de Guanajuato en la Ciudad de México, los Presidentes Municipales, el Director de Desarrollo Rural, los Diputados, el Delegado de INFONAVIT, el Delegado de la SEDESOL, y con la Asociación de empresarios y los Promotores.

Si bien el crédito en años anteriores, en las administraciones priístas, muchas veces fue convertido en lo que se ha llamado “inversión a fondo perdido”, pues después de ser asignado, los beneficiarios pocas veces respondieron a su compromiso de pagarlo, durante los años de administración panista esto ha cambiado.

De 1995 a 1999, el director general implantó el desarrollo de acciones específicas para recuperar los montos de los créditos distribuidos anteriormente. En su opinión, recuperar la inversión habitacional era algo obligado para que el Instituto funcionara correctamente. Hacer caso omiso al respecto era un error de la administración.

Decir eso implicaba un intento por romper una tradición de muchos años, en lo relativo a vincular la asignación de créditos con el apoyo de grupos sociales a los procesos electorales. Se empezó a difundir la idea de que el crédito, al ser individual, sólo podía ser gestionado individualmente. Quien hubiese sido beneficiado en alguno de sus programas de vivienda, debía pagar su deuda. Cobrar se volvió una actividad importante.

DIRECCIÓN SOCIAL. Esta área tenía como tarea principal la de captar la demanda y plantear su atención en términos de crédito, señalando los municipios y localidades a beneficiar. Es aquí donde se observa el estatus de cada demanda y su atención, por lo que guardaba estrecha relación con el área de cobranzas. Se ocupaba de atender a la población que no es sujeta de crédito en otros programas gubernamentales.

Estaba integrada por tres departamentos, el de desarrollo social, el de ventas y el de ahorro vivienda. El primero se abocaba a la atención de la demanda social, por lo que fungía como puerta de acceso al Instituto. El de ventas desarrollaba las actividades de promoción y venta de los desarrollos habitacionales. El tercero, denominado Ahorro de Vivienda, se ocupaba de organizar y controlar el ahorro de los beneficiarios que ingresaban al Instituto como fondo revolvente para llevar a cabo programas de vivienda.

Llama la atención que esta Dirección tuviese entre sus actividades la de señalar las localidades por atender, pues ello también se entiende como una atribución del Ayuntamiento. Al respecto es posible considerar la presencia de procesos de toma de decisiones donde participan diversos actores, y eso fue lo que ocurrió. No obstante, la composición del sistema de actores varía en cada municipio, dada su importancia en la entidad. Asimismo, su estructura interna muestra claramente la intención de dirigir el esfuerzo institucional hacia un manejo financiero de los recursos donde el crédito signifique un apoyo temporal, siempre después de comprobarse un comportamiento de ahorro familiar sostenido.

COORDINACIÓN DE PROMOTORÍA. Estaba constituida por dos unidades administrativas, una de las cuales era la del coordinador mientras que la otra era la del departamento de precios unitarios. Se encargaba de estudiar la viabilidad de los municipios, de las zonas geográficas y de los terrenos en particular, para la urbanización y para los desarrollos habitacionales.

COORDINACIÓN DE RESERVA TERRITORIAL, PROYECTOS Y OBRAS. Son tres los departamentos que formaban esta coordinación. Uno era el de proyectos, al cual

correspondía diseñar los alcances y las modalidades de cada uno de los proyectos ejecutivos que se formulaban para el desarrollo habitacional. El departamento de obras urbanas se dedicaba a llevar el control de los programas de obra que se efectúan en cada uno de los fraccionamientos. Y el de vivienda cumplía con actividades relativas a los aspectos de construcción habitacional.

COORDINACIÓN JURÍDICA. Esta área estaba constituida por tres unidades administrativas. Una era la encargada de la coordinación, la cual realizaba actividades propias de un departamento y las otras dos eran departamentos de servicios jurídicos. Esto último significa que se trataba de una coordinación que operaba a manera de tres departamentos jurídicos, cuyas principales funciones eran: brindar asesoría jurídica a los fideicomisos de vivienda, instrucción y coordinación con los notarios públicos, sobre individualizaciones de lotes, donaciones de áreas para equipamiento, escrituras públicas de propiedad sobre reservas adquiridas certificaciones y ratificaciones de contratos, intervención jurídica en la regularización de asentamientos humanos, así como asesoría jurídica a las direcciones y coordinaciones del organismo.

Con lo anterior es posible observar, de manera nítida, el alcance amplio con el que funcionaba el Instituto, en cuanto a variedad de funciones y competencias administrativas, las cuales implican acciones relativas no sólo a la construcción de vivienda, también al desarrollo urbano, la generación y aprovechamiento de reservas territoriales, creación de fondos de ahorro, sistemas de crédito a beneficiarios directos. Contaba con facultades que le permitían establecer convenios con otros órganos del gobierno estatal, con municipios y con instancias administrativas del gobierno federal, así como con el poder legislativo. Es claro que la estructura orgánica del periodo en estudio contaba con especialización de las áreas sustantivas, a partir del mencionado enfoque empresarial, que en el caso del IVEG confluyó en el Programa de Calidad que sirvió de guía general en su desempeño diario.

No obstante, permanecieron patrones de conducta tradicionales en cuanto a identificación hacia el grupo específico de trabajo y distinción ante los demás grupos de trabajo, que se convertían en grupos de interés y por tanto grupos rivales al interior del Instituto.

4.2.2 Composición operativa y desempeño

En cuanto a organización y relaciones entre actores institucionales desde la óptica administrativa hay publicaciones que señalan que todas las decisiones y acciones afectan las relaciones entre organización y actores. Esta idea sirve para llamar la atención sobre el hecho de que en el IVEG todos los días se toman decisiones y se llevan a cabo acciones que aparentemente no están relacionadas con los recursos, pero que influyen decisivamente en el comportamiento de la institución.

Se ha resaltado la importancia del interés por mantener un personal involucrado, consciente, comprometido, que sepa de la utilidad de sus labores y sea reconocido y recompensado. Se ha señalado que una estructura organizativa que descentraliza áreas y establece instancias independientes con propósitos separados, consigue ventajas de las organizaciones pequeñas. Para contrarrestar las posibles desventajas de esa estructura

descentralizadora, mantiene centralizada la contratación de los recursos humanos y un sistema básico de formación que transmite a los trabajadores los valores que considera importantes.

Hay presiones que en la actualidad están exigiendo un enfoque que implique mayor alcance y estrategias con respecto a los recursos humanos de la organización.⁵³³ Es novedoso plantear la necesidad de conocer y analizar las relaciones de carácter humano que se da al interior de una institución.

Con el nacimiento del llamado movimiento de relaciones humanas⁵³⁴ se incorporaron principios derivados de otras disciplinas al interior del pensamiento administrativo. En ese momento, fue claro que los enfoques teóricos tradicionales y la práctica de la administración, debía tener presente que ésta es una labor vinculada a la conducción de personas.⁵³⁵ Después de los setentas dicho movimiento derivó en la administración por objetivos, la reingeniería el desarrollo organizacional y el control total de calidad .

En los noventa la importancia de la participación conjunta en las decisiones destacó, como elemento fundamental de la relación entre actores, nombrada colaboración, en lugar del control jerárquico: integración de equipos de trabajo; diseño de sistemas de recompensas basadas en el reconocimiento, la satisfacción y la realización personal, y aceptación de que parte de las decisiones estratégicas relacionadas con la adquisición de tecnología, tales como los nuevos sistemas computarizados de información, tienen efectos trascendentales sobre el comportamiento de los trabajadores.

El comportamiento organizacional se volvió un campo de estudio que se ocupaba del impacto de los individuos, grupos y estructura dentro de las organizaciones, con el propósito de aplicar los conocimientos adquiridos en la mejora de la eficacia de una organización.⁵³⁶

Pero en México, muchas veces las organizaciones siguen siendo administradas con principios administrativos tradicionales: autoridad formal, a veces arbitraria, niveles inferiores como simples ejecutores de instrucciones y de procedimientos previamente establecidos; y uso casi exclusivo de recompensas económicas, y falta de evaluación del desempeño.

Además en el proceso de revisión del desempeño que se supone, trae consigo beneficios sustanciales para la organización, los directivos, personal evaluado y la comunidad beneficiaria de algún bien o servicio, las deficiencias en su aplicación, en los métodos empleados o en el cumplimiento de las expectativas que genere, pueden ocasionar perjuicios a los actores principales. Dicha revisión comprende la determinación de los objetivos del desempeño, a fin de mejorar la dinámica del trabajo diario. ⁵³⁷

533 *Ibid.*

534 Dicho movimiento se generó tras los estudios emprendidos en Chicago en los años treinta del siglo XX.

535 *Ibid.*

536 Robbins, Stephen *Comportamiento organizacional*, Hall Prentice, México, 1996.

537 Chiavenato, Idalberto *Administración de Recursos Humanos*, MacGraw Hill, México, 1989, Pp. 329-333.

El personal que formaba la plantilla del IVEG era de dos tipos. Uno era el principal, no sólo por las funciones que realizaba sino también porque era el más numeroso, al ascender a 45 empleados, contratados de manera permanente; mientras que el otro estaba compuesto por personas contratadas de modo eventual, según las necesidades de los programas anuales, por lo que su número variaba, fluctuando entre 5 y 10 en promedio. Para el periodo 1995-1999, 27 eran mujeres, las cuales representaban el 60 por ciento, mientras que los hombres eran en total 18, lo que significa el 40 por ciento restante; el nivel de escolaridad promedio comprendía cuatro estratos: básica el 28.89 por ciento, media el 4.44 por ciento, profesional el 60 por ciento y maestría el 6.67 por ciento. El inventario de recursos humanos, en agosto de 1999 consistía, según área: 18 en la financiera, 7 en la social, 11 en la de reservas territoriales, 6 en la Dirección General, 5 en la de promotoría, 3 en el área jurídica, en total 50.

En cuanto a edad, la más joven era de 22 años y la mayor de 52 años, mientras que el promedio global era de 31 años; el promedio de número de hijos era de 2, el más alto de 3 hijos y el más bajo sin hijos; el promedio global de número de dependientes económicos, e promedio 1.59 personas, el más alto 3 personas y el más bajo ninguna; la antigüedad, en promedio, 3.57 años, máximo 13 años y mínimo 6 meses.

De estos datos, destaca el hecho de que la plantilla estaba formada por muy pocas personas, en comparación con otros organismos estatales de vivienda, en esos años, así como una menor edad promedio, porque en su mayoría era gente joven que ya contaba con experiencia en el ramo. También resalta el porcentaje de colaboradores con estudios profesionales, pues como ya se señaló era del 60 por ciento. Su estructura de medios se muestra en seguida.

1. ESTRUCTURA DE MEDIOS

Empleados Técnicos-Operativos	42 empleados técnico-operativos	84% del total de personal de IVEG son personal técnico-operativo.
Empleados Totales	50 empleados	
Número de trabajadores Técnico Operativos	42 empleados técnico-operativos	Por cada 2 empleados técnicos-operativos se emplea un personal de apoyo
Número de Trabajadores de Apoyo	22 empleados de apoyo	

El personal directivo poseía estudios específicos relacionados directamente con el área en que se desempeñaban, lo cual guarda correspondencia con el sistema de administración que regía ahí. Para su apoyo contaban con auxiliares que cubrían el mismo horario que el resto, de manera que las tareas eran desahogadas adecuadamente. Por su parte, el personal que realizaba funciones de mandos medios tenía estudios superiores realizados a nivel universitario, congruentes con las atribuciones del área de adscripción a la que pertenecían.

En todas las áreas, Direcciones y Coordinaciones, el personal recibía capacitación, a instancias del Instituto, por parte de empresas especializadas para tal efecto, lo que lo mantenía con recursos humanos preparados para llevar a cabo con oportunidad y eficiencia sus tareas.

No obstante, no contaba con un área encargada en particular de los recursos humanos, la cual organizara y sistematizara estas acciones al interior del organismo, sino que la organización de todo esto estaba a cargo del Programa de Calidad, el cual fue diseñado por especialistas en la materia, externos al IVEG.⁵³⁸ En esto fue evidente la aplicación de la perspectiva de la Calidad, en contrapunto con una administración de corte tradicional, por lo que no constituyeron un área de recursos humanos, que generalmente existe en toda institución.

En 1999 el IVEG publicó una convocatoria denominada Estímulos y Recompensas Económicas, en el Programa de Calidad Total, la cual iba dirigida a sus trabajadores. Incluía los conceptos de calidad, confiabilidad, actitud de servicio, cooperación, trabajo de equipo, apariencia e imagen. Los estímulos se otorgarían a los 10 con mayor puntuación y el primer lugar sería reconocido con 5 mil pesos, el segundo con 3 mil pesos y el tercero con mil quinientos pesos.

El Instituto aplicó una guía que incluía: registro de puntualidad, satisfacción del cliente, quejas y reclamaciones, clima organizacional, asistencia a cursos de capacitación y/o eventos especiales; avances de metas programadas, cumplimiento al programa de trabajo del área correspondiente, desempeño laboral; higiene y arreglo personal, forma de realizar el trabajo, oportunidad en su entrega, ausencia de errores, limpieza y calidad de claridad en reportes; disposición, integración y participación en equipos, y desarrollo de proposiciones para hacer mejoras; orden y limpieza en el espacio de trabajo; respeto y observación de reglamentos, normas y políticas del IVEG; capacidad de emisión y recepción de comunicaciones con calidad y concreción completa.

En el diagnóstico interno del IVEG realizado en enero de 1999, la Coordinación de promotoría, encargada de asignar a Promotores de vivienda, informar y apoyar en la solución de demanda de vivienda y del proyecto de Pies de casa (“tipo semilla”), solicitó delegar más responsabilidades a los directores y coordinadores para solución de problemas así como desahogar actividades operativas al personal de apoyo de la coordinación. Y propuso seguir intensificando: sanción al contratista por no terminar a tiempo el proyecto.

En cuanto al número de puestos que los recursos humanos adicionalmente a su puesto podían desempeñar era de un puesto por persona. En cuanto a la plaza donde tenían su domicilio particular, en 36 casos era Guanajuato, lo que equivale al 72 por ciento; en Silao 1, en León 3, en Irapuato también 3, lo que significa 6 por ciento, y en Salamanca 7, que representa el 14 por ciento. Ello muestra que habitaban en las principales ciudades de la entidad, por tanto en las zonas urbanas de Guanajuato. En lo referente a que desarrollaran trabajo externo, 13 estaban en esa situación, y representaban el 26 por ciento.

⁵³⁸ Dicha situación fue indicada por parte del encargado de la administración del Programa, en comunicación directa.

El IVEG contaba con un sistema general de administración que le permitía identificar necesidades operativas y por tanto de realización de funciones, el cual formaba parte de su Programa de Calidad, acorde con sus políticas institucionales internas y externas, en las que estaba presente de modo predominante el fomento a la eficiencia en el trabajo y a la calidad en el servicio a la ciudadanía. Algunos de los elementos importantes fueron la capacitación laboral, la aplicación de la técnica del Clima Organizacional, el sistema de calificación de méritos para la evaluación y la autoevaluación del desempeño y las reuniones de trabajo e integración de equipos.

Los indicadores de capacidad permiten obtener información sobre la capacidad de los recursos humanos para la generación de un producto o servicio. En tanto, la productividad, en general establece una relación entre los bienes o servicios producidos y los insumos requeridos en un periodo determinado. Así, en el Instituto existían en promedio 121 acciones por trabajador a nivel estatal.

El Instituto contaba con políticas de Calidad que involucraban los siguientes aspectos:

- Liderazgo, para que los líderes se comprometieran hacia una cultura de calidad total y se involucraran con los clientes y otras organizaciones externas
- Desarrollo integral del personal, para que los recursos humanos mejoren mediante el desarrollo de sus capacidades, reconociéndoles sus éxitos e involucrándolos con la organización de manera permanente, con un diálogo efectivo.
- Recursos, a fin de manejar adecuadamente lo financiero, lo material, lo tecnológico, el equipo y la infraestructura.
- Procesos para la satisfacción a clientes, en cuanto a servicios y la relación entre éstos y la organización.

En cuanto a productividad, el número de acciones fue de 6 mil 82, por parte de los 50 trabajadores del Instituto, por lo que en promedio se realizaron 121 por cada uno de ellos.

Los indicadores de capacidad de las áreas del IVEG permitían conocer cuáles áreas contaban con mayor carga de trabajo o cuáles representaban limitantes para realizar oportunamente sus acciones, en tanto que los indicadores de productividad dieron acceso a las cifras sobre el número de acciones que se efectuaban, en función de los empleados. Esto significa que se obtiene un panorama cuantitativo de la situación, sin llegar a la indagación en materia de calidad de las acciones, lo cual se observa con la evaluación del impacto donde se conjunta la medición de la gestión y los resultados de los programas que realiza la institución.

Las políticas de satisfacción al personal, por su participación eran cuatro: 1. - Establecer estrategias y realizar planes de acción cuya efectividad brinde como resultado una satisfacción real de las necesidades y expectativas del personal: expectativa cliente interno; 2. - Establecer mecanismos y herramientas confiables y válidas que permitan la medición de la percepción que tiene el personal sobre el IVEG en sus diferentes aspectos,

así como el de operar registros e indicadores sobre los cuales se pueda evaluar su satisfacción en el trabajo; 3.- Realizar estudios de clima organizacional en forma constante estableciendo como mínimo cuatro estudios dentro de un año laboral; 4. - Realizar comparaciones de un estudio de clima organizacional con otro con el fin de obtener resultados y con base en éstos emprender acciones de solución y/o mejora en los recursos humanos.

Por último, la política para otros indicadores relacionados con la satisfacción del personal, fue la de implementar sistemas, técnicas y métodos de auditoría de recursos humanos que arrojasen resultados confiables sobre la satisfacción del personal. Todo lo cual muestra un manejo tipo empresarial del recurso humano, lo cual le distinguió de los demás institutos estatales de vivienda en México.

4.2.3 Atención a la demanda

La eficiencia institucional refiere el alcance de resultados medidos con relación a los recursos disponibles, o bien el alcance de los objetivos con un mínimo de recursos utilizados. Por tanto, eficiencia es el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con un mínimo de recursos disponibles. Presupone la realización de un estudio previo, certificando la congruencia en la definición de metas y correcta presupuestación de los recursos, por ejemplo la vivienda.

Uno de los referentes es la legislación y la normatividad que rigen en la organización operativa, tanto en la actividad administrativa como en la aplicación de técnicas. Sus parámetros de medición son los medios y los resultados; la estimación de la eficacia de los programas (en este caso de vivienda); la estimación de su pertinencia; los resultados (de qué manera se racionalizan los medios utilizados para lograr el nivel de resultados obtenidos).

Los indicadores de la eficiencia serían las metas alcanzadas en relación con las metas programadas, mientras que los de la eficacia involucran el aspecto presupuestal. Y para ambas se requeriría tomar en cuenta la programática. Para el análisis de la experiencia se requiere de programa de actividades e informe por año de gestión. Las actividades a realizar son la revisión del proceso de integración del programa y de los resultados anuales.

Corresponde a un registro sobre el alcance de objetivos o metas establecidas respecto a la actividad. Calidad del servicio o producto: importa la generación del servicio o entrega del producto, así como contar con indicadores de satisfacción de los beneficiarios. La calidad se define como el grado de satisfacción o no de dichos beneficiarios.

Los requerimientos para indagar la satisfacción son, programa estatal de vivienda, presupuesto asignado, programa anual de acciones, avances físicos financieros, entrevistas a una muestra aleatoria de la población objetivo. Las actividades a realizar son: revisión y análisis del Plan Básico de Gobierno, revisión y análisis del proceso presupuestal (desde su proyecto hasta su aplicación y retroalimentación de la experiencia), aplicación de entrevistas sobre cuestiones relevantes y reuniones de trabajo con cada área según temas de interés.

Ahora bien, realizar un diagnóstico sobre la ejecución de una política social, permite indagar qué tan eficaces son las áreas en la gestión pública, al abordar en su análisis el sistema de actores administrativo y el programa de trabajo al preguntarse qué tan eficaces son las áreas en la gestión pública. Por ello, los indicadores son: a) de capacidad (recursos humanos, acciones para mejorar los servicios). Estos indicadores refieren la capacidad de generación de un producto o servicio. b) de productividad (acciones realizadas por el personal).

Estos indicadores corresponden a un incremento en la capacidad de atención o generación de resultados y se toma en cuenta la productividad como relación entre los bienes o servicios producidos e insumos requeridos en un periodo determinado.

Los requerimientos de información son: actividades realizadas por área, programa anual de actividades, avances físicos financieros, coordinación institucional, entrevistas con personal directivo, entrevistas con personal mandos medios, entrevistas con personal operativo.

Las actividades a realizar son: revisión del programa anual de actividades, revisión y análisis de forma de presentación de los avances físico-financieros, revisión de convenios de colaboración con organismos nacionales de vivienda, aplicación de entrevistas sobre cuestiones relevantes, reuniones de trabajo con personal directivo y operativo.

De acuerdo con Cohen y Franco ⁵³⁹ es necesario impulsar algunas medidas para reorientar las políticas sociales bajo el concepto de equidad y explican lo siguiente para cada una de dichas medidas:

1) Practicar una política compensatoria para otorgar prioridad a la atención de los más necesitados, buscando que el principio de equidad no aplique la misma solución a situaciones diferentes, que no es más que una discriminación positiva (dar más a los que menos tienen) mediante una selectividad territorial o abierta y apoyándose en información que facilita la tarea de seleccionar a los destinatarios de las prestaciones sociales. Aquí cabe retomar el tópico de la focalización de la política social, pues si ésta se ha entendido como mecanismo que distribuye recursos a partir de criterios selectivos que implican dejar fuera a gran parte de la población.

Los criterios selectivistas se aplican con fundamento en la necesidad de concentrar las acciones en la población de menores ingresos, lo cual exige focalizar las prestaciones, y optar por una población-objetivo tomando en cuenta el monto de los recursos, y así se evita filtraciones a éstos.

Por ello implica establecer prioridades y visualizar las necesidades sociales, desde una perspectiva amplia del campo social, capaz de sintetizarse en unidad y de jerarquizarse en niveles. Con esto se evita la fragmentación de la política social en múltiples acciones que la hacen inefectiva porque no produce un impacto de trascendencia en las causas de los problemas. Establecer prioridades locales debe recuperar simultáneamente las grandes

539 Cohen Ernesto y Franco, Rolando 1997, *Evaluación de Proyectos Sociales*, Edit. Siglo XXI, México. 1987. Pp. 30-36.

prioridades sociales, para lo cual es necesario indagar quienes son los beneficiarios de las políticas sociales

2) Aumentar la eficiencia del gasto social en la utilización de los recursos disponibles e incrementar la eficacia en el logro de los objetivos de los proyectos que se financian con ellos. Para esto se requiere tener controles adecuados, lo cual significa la utilización de una metodología que permita: optar por alternativas más económicas para alcanzar los objetivos buscados; y efectuar un seguimiento que facilite reorientar el proyecto cuando se aprecia que los objetivos no están siendo alcanzados.

3) Lograr que los bienes y servicios lleguen a los que más lo necesitan, estudiando la manera en que se ofertan y se demandan, para buscar formas alternativas de administrar las demandas, redefinir la oferta y facilitar el acceso a las prestaciones sociales, tomando en cuenta las estrategias de sobrevivencia y el ingreso de las familias.

4) Avanzar en el conocimiento técnico para facilitar la toma de decisiones sobre determinadas acciones de las políticas sociales mediante propuestas viables y eficientes, que obliga a incorporar lineamientos adecuados y avances técnicos para el diseño y puesta en práctica de la política social; para lo cual han de efectuarse tres tareas:

- Realizar diagnósticos objetivos sobre la situación social a modificar, que aborden no sólo descripciones cuantitativas de las carencias de la población, además información sobre la capacidad de ahorro familiar para la satisfacción de sus necesidades en proporción a los recursos disponibles, mediante parámetros adecuados, no estándares de uso generalizado sino de acuerdo al caso.

- Mejorar los sistemas de información, a fin de disponer de ésta con suficiencia para identificar problemas, y ubicarlos en su contexto general y local.

- Revisar los programas sociales, mediante la construcción de metodologías adecuadas, que incluyan aspectos socioeconómicos y sociopolíticos.

5) Construir una nueva institucionalidad para superar viejos problemas de administración, entre éstos, duplicación de funciones y falta de coordinación institucional para hacer coincidir objetivos y modalidad de ejecución, diseñando y realizando acciones conjuntas, de modo tal que se creen las condiciones para que el gobierno establezca una dirección confluyente de los programas sociales, cuya coordinación desemboque en una articulación institucional y ésta genere una mayor capacidad operativa de las políticas sociales, la cual implique: facilidad de jerarquizar las funciones institucionales; evite la fragmentación sectorial; y se acceda a una autoridad plural que disponga prioridades a lo largo del tiempo, más allá de prioridades de administración gubernamental.

6) La idea de establecer una autoridad plural, se plantea como instrumento con potestad suficiente para fijar prioridades válidas para un área social, coordinar sus instituciones, asignar recursos y efectuar el control y monitoreo de la ejecución de acciones; con recursos asignados, apoyo técnico y recursos humanos capacitados para orientar la acción.

Esto último obligará a que el equipo técnico prepare un balance de la situación de la política social, según sector, basado en las matrices de gasto social sectorial e intrasectorial, desagregados en programas y proyectos e indicación de población-objetivo y cobertura geográfica.

Para ello debiera disponer de metodologías y personal capacitado para operar un banco de proyectos y un sistema de información. El manejo de recursos estaría basado en la lógica de los proyectos y ello deberá derivar, en el mediano plazo, la aplicación de criterios de gestión social e institucional.

Crear una red descentralizada y desconcentrada de servicios sociales, para fortalecer la administración local, propiciando una burocracia de menor tamaño que la del centralismo concentrado, cercana, accesible y atenta a las preocupaciones de los interesados, informada para resolver problemas concretos de manera oportuna; con acceso a la participación de la ciudadanía, en asuntos de interés, directa e inmediata, que puede ser a partir de la instancia gubernamental que constituyen los institutos municipales de vivienda, y que el estado de Guanajuato puso en marcha a mediados de la década de los noventa.

El traspaso de poderes a diversas instancias jurídicas de ámbito territorial, tendrá que evitar la dispersión decisional y facilitar el esfuerzo racionalizador.

La descentralización conllevaría a la transferencia de competencias hacia una instancia jurídica diferente, no sometida jerárquicamente, al ámbito federal, con órgano decisorio e interdependiente; incorporando a los nuevos actores.

Por su parte la desconcentración implicaría transferencia de funciones a órganos territoriales (de la misma instancia jurídica) con decisiones sometidas a la autoridad a la cual está sometida jerárquicamente.

Habría participación de la población demandante en la fase de planeación, operación y análisis de la experiencia donde se requiere el apoyo y aceptación de los beneficiarios de los bienes y servicios, expresado en una respuesta social organizada, tal como ocurre en experiencias de subsidio habitacional dirigido a los grupos de bajos ingresos; por lo cual, dicha participación adquiere un sentido de corresponsabilidad en el diseño y puesta en marcha de políticas sociales.

El rubro de atención a la demanda guarda importancia en relación al desempeño del gobierno local en términos de la gestión. Ziccardi⁵⁴⁰ menciona algunos requisitos del “buen gobierno” basados en diferentes características como eficiencia, eficacia, atención a las demandas, responsabilidad y aceptación o promoción de la participación social, y construye índices para medir disposición por parte del gobierno. Estos comprenden aspectos organizacionales, administrativos, normativos y programáticos, además de mecanismos de

540 Ziccardi Alicia y R. Saltalamacchia Homero, Metodología de Evaluación del Desempeño de los Gobiernos Locales en Ciudades Mexicanas, Colección Avances de Investigación, IIS-UNAM, México.,1997.

capacitación y evaluación de los burócratas y funcionarios, los cuales resultan relevantes al tratar de definir lo que sería una “asignación óptima de los recursos” en el nivel del gobierno local; en cuyo caso son características relevantes de la planeación local, las condiciones de vivienda y la participación social.

En conjunto, planeación y ejecución constituyen los aspectos generales de la gestión, como dos niveles de acción administrativa, las cuales pueden redundar en una gestión integrada en busca del mejoramiento de la calidad de vida.

Por lo anterior, resalta la situación que priva en el ámbito local, donde destacan aspectos tales como la planeación centralizada, la escasez de recursos, o el desequilibrio entre municipios y localidades. Y como determinantes de los problemas: comportamiento de factores y actores que caracterizan y operan en los procesos modeladores de las políticas sociales, combinándose factores territoriales con factores económicos, sociales y políticos.

En el ámbito externo, que se constituye en contexto de la política social, se tienen las siguientes características: un Estado neoliberal en cuanto a su autonomía en el desempeño de sus funciones político administrativas; políticas estatales limitadas por los actores más poderosos del sistema social y modeladas por los intereses de los grupos de mayor poder en el sistema; escasez de recursos; capacidad limitada de acción de los gobiernos locales ante actores públicos y privados externos a su ámbito de decisión, que no satisfacen eficazmente las responsabilidades asignadas; interacción reducida entre los diferentes problemas de gestión que hace ineficaces a las acciones sectoriales de provisión de servicios o de infraestructura, e inadecuada coordinación de acciones complementarias que realizan otros sectores del aparato público.

Un esquema general de la gestión remitida al ámbito de la política social de vivienda comprende varios rubros que obligan a tomar en cuenta que los objetivos específicos y estrategias serían: adecuada identificación y formulación de gestión; investigación de los procesos pertinentes que provocan los problemas; y elaboración de estrategias de acción apropiadas y tendientes a su solución, para la intervención en los procesos modeladores, en función de los objetivos de cambios deseados.

En el programa de impulso a la participación social en el desarrollo urbano, una de las líneas de acción planteada por el gobierno federal fue la coordinación con gobiernos locales mediante el establecimiento de procesos e instancias permanentes para la participación de la sociedad organizada en la definición, jerarquización, seguimiento y evaluación de planes, programas y acciones en materia de desarrollo urbano.

Las necesidades de observancia son: sectores de la población afectados, y aquellos beneficiados en detrimento de los primeros; conflictos de interés y grupos en conflicto; actores que ejercen mayor centralidad en los sistemas de poder, y acciones e instancias de gobierno más involucrados en la gestión habitacional.

Una administración eficiente debe ser completa, en cuanto manejo racional de recursos materiales y financieros para que una organización subsista y alcance sus objetivos, en búsqueda de niveles de calidad en todas las áreas e incremento de la productividad, con

metas cada vez de mayor intensidad. La gran mayoría de las decisiones estratégicas que se toman diariamente en las organizaciones tienen consecuencias e influyen en el comportamiento de los individuos y grupos que las conforman, tal como es el caso del IVEG.

Los principios de la administración moderna y las técnicas que se han elaborado para contribuir a su mejor realización, poseen un amplio contenido de administración de recursos humanos. Con ello se intenta llamar la atención sobre la importancia y el interés que debe merecerle a quienes están encargados de las actividades directivas en las diferentes organizaciones, cualesquiera que sean su naturaleza y sus objetivos.

Pero frente a los planteamientos anteriores, en Guanajuato, en materia de gestión social destaca el Movimiento Ciudadano Salvemos Nuestra Casa, de la ciudad de León, Guanajuato. León se caracteriza como ciudad industrial, obrera, zapatera, católica y opositora. Su población es la más católica de la república: 97 por ciento de la misma así aparece en el censo de 1990; políticamente es opositora y ha nutrido la votación del PAN desde hace varias décadas. Dicho partido se ha convertido en la vía de ascenso de los empresarios leoneses al poder municipal y estatal.⁵⁴¹

En palabras de Guadalupe Valencia,⁵⁴² el movimiento nació a partir de la inquietud de unos cuantos deudores hipotecarios, “para acceder a bienes materiales y simbólicos que les han sido negados por el Estado, por las instituciones y, de manera general, por un sistema social injusto... se convierte en la razón de ser de muchos movimientos...”. El objetivo no es acceder a ella, sino salvar la casa que ya se ha obtenido mediante financiamiento privado, ante la imposibilidad de seguir pagando sus créditos y el inminente peligro de que su vivienda les fuera arrebatada por los bancos. El Movimiento Ciudadano se fundó en mayo de 1995, con 22 por ciento de la población de la entidad, en la ciudad de León.

Medina Plascencia, presidente municipal para el periodo 1989-1991, nombrado como gobernador interino por el Congreso Local a raíz del conflicto pos-electoral de 1991, y Vicente Fox, quien ganó la gubernatura en 1995 en una elección en la que casi el 60 por ciento de la ciudadanía se pronunciaron a su favor.

La coyuntura de los años noventa, y sobre todo, la elección de 1995 estuvieron permeadas por la crisis económica. Los efectos de dicha crisis: desempleo, baja utilización de la capacidad instalada de la industria, carteras vencidas, pronto se tradujeron en descontento, enojo y expresiones de beligerancia de diversos sectores. Los deudores de todo tipo —con créditos empresariales, hipotecarios, de tarjetas bancarias, entre otros— además de hacer responsable al gobierno federal de la recesión generalizada, identificaron a la banca como el enemigo común.

El contexto es de crisis económica generalizada y de descontento de amplios sectores de la población. En una entidad gobernada por la oposición, dicho descontento se

541 García Valencia, Guadalupe Op. cit., pp. 140.

542 García Valencia, Guadalupe 2000 “Salvemos nuestra casa, un movimiento ciudadano ante la crisis” en Regalado Santillán, Jorge (Coord), *Política y acciones colectivas en el occidente de México*, Centro Universitario de Ciencias y Humanidades, Universidad de Guadalajara, México, 2000, Pp. 139-140.

expresa, de manera notoria, en la beligerancia del gobernador y los principales funcionarios de la entidad, así como de los sectores empresariales frente al gobierno federal. La elaboración simbólica común de las necesidades que habrán de convertirse en demandas de lucha implica también una construcción de la identidad del grupo, que a menudo cristaliza en la autonomía frente a las instancias del poder.⁵⁴³

Entre sus logros, el movimiento destaca haber agrupado a más de cinco mil familias leonesas con problemas de créditos hipotecarios; recibir el apoyo de autoridades estatales y municipales así como del Congreso del Estado; proliferación de movimientos similares en otras ciudades de la entidad y de la república; el reconocimiento como grupo por parte de los funcionarios bancarios, y la instauración de una comisión formada con funcionarios de Hacienda, dueños de bancos y miembros del movimiento, para buscar una solución al problema.⁵⁴⁴ En perspectiva, esta experiencia de organización de una demanda social, por su sola existencia habla del camino que aún falta por recorrer al gobierno local, en materia de política social.

Este ejemplo constituye una muestra relevante que, contra el discurso oficial que señalaba un avance sustantivo en materia de eficiencia y eficacia del gobierno estatal, hace visible la conflictiva presente en la relación gobierno-sociedad. Asimismo, permite advertir una de las expresiones de la política habitacional local, consistente en la atención individualizada como forma de acceso a la gestión institucional, ya señalada en el apartado relativo al tema de gestión y política social del capítulo tres, pues dada la ausencia de esos dos parámetros aparece la tendencia a la organización de la sociedad, como acción colectiva en busca de un fortalecimiento gestionario.

Relacionada con la posibilidad de formular una política social integrada capaz de generar niveles crecientes de bienestar y disminuir la desigualdad social, está la idea del Estado como una estructura de organización que garantiza la unidad de la nación, mediante una jerarquización de fuerzas sociales e intereses, en cuya cima se encuentra un grupo dominante y hegemónico o a una coalición.

Esta organización, “...que dentro de un territorio reclama para sí el legítimo monopolio de la violencia física legítima”, se consolida en un aparato militar y una burocracia. Monopoliza la fuerza para evitar el conflicto de todos contra todos, pero también se sustenta en el consenso para establecer un dominio legítimo. La política es vista como accesorio de la política económica y el bienestar social es considerado como resultado; por su parte, la política social se ve reducida a programas discrecionales. También se le considera como la suma de respuestas a demandas específicas, entre ellas la de vivienda; o bien como factor central y sustancial de un proyecto alternativo de nación. En este último caso se resalta la centralidad de las políticas sociales en la política, lo que alude a la lucha por la solidaridad humana, la justicia y la igualdad social, en tanto herencia de la modernidad no cumplida.⁵⁴⁵

543 García Valencia Guadalupe, Op. cit., pp. 153-154.

544 Op. cit., pp. 149.

545 Laurel Asa Cristina Op. cit., pp. 9-10.

En la década de los noventa fue claro que para el neoliberalismo su legitimidad puede verse a partir del crecimiento económico y un régimen de política social de signo individualista y mercantil con una protección social mínima y discrecional dirigida a los indigentes comprobados. Así, la crisis económica y política se ha discutido en torno a las propuestas económicas y la discusión sobre las bondades de la democracia. En contrapunto, la idea de un pacto social, discutido por el pensamiento clásico, encuentra concreción en el bienestar social, pues la justicia social es un requisito para construir una sociedad igualitaria y libre, lo cual puede ofrecerse mediante la política social, entendida como conjunto de instituciones y acciones con ese objetivo.⁵⁴⁶

La participación popular ha sido, desde tiempo atrás, ampliamente promovida por el gobierno mexicano mucho antes de que fuera planteada por las Naciones Unidas como estrategias para enfrentar la escasez de recursos públicos en materia de mejoramiento de los asentamientos. Aunque se piense que este tipo de gestión pública es propio de la crisis económico-financiera del Estado de Bienestar Social, y que es dictada por gestión de la crisis impuesta por el FMI y el Banco Mundial, vale reconocer que en México fue utilizada desde los albores de la constitución del Estado mexicano contemporáneo. Se articula incluso históricamente con las prácticas clientelares del Estado y con el corporativismo de las masas en el PRI.⁵⁴⁷

En lo que se refiere a la descentralización y desconcentración de funciones, una estrategia que el Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato desarrolló exitosamente en esa administración, fue la de apoyarse en la estructura operativa de los Ayuntamientos para ampliar la cobertura del servicio, atendándose de manera directa y con mayor oportunidad a la ciudadanía.

En el tema de la atención a la demanda, aún cuando el Instituto logró avanzar sólidamente en términos de organización interna y diversificación de sus programas de vivienda, dada la presencia del desarrollo organizacional y pese a que éste toma en cuenta la participación ciudadana como elemento sustantivo, dicho aspecto no se vió reflejado en la dinámica cotidiana del Instituto, al no dar cabida a formas de organización social independientes del sector gubernamental.

Su respuesta fue tajante desde principio de la administración estatal. Y eso era correspondiente como la visión de Fox: no a las agrupaciones sociales en Guanajuato. Para el IVEG sólo existen los individuos a los que maneja como clientes. En el ámbito de la satisfacción a clientes, las políticas de percepción de los clientes, en cuanto a los servicios y la claridad de la relación entre la institución y los clientes, fueron cinco:

1. - Captar objetivamente la percepción del cliente mediante elementos objetivos que indiquen confiablemente de qué forma e intensidad se está logrando o no la satisfacción del cliente por lo que, en primer término, se parte de lo que el cliente espera de los servicios en su contenido, forma y tiempo, respecto a cada uno de ellos y en relación con cada segmento de mercado.

⁵⁴⁶ Op. cit., pp 17-18.

⁵⁴⁷ Coulomb, René "Democratización de la gestión urbana" en *Ciudades*, Reforma del Estado, territorio y sociedad, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 3, No. 9, enero-marzo, 1991.

2. - En concordancia con la política anterior, definir la expectativa de los clientes, la cual se obtenía mediante el análisis de la definición del negocio del Instituto.

3. - En relación con la definición del negocio se obtenían los requerimientos particulares de cada segmento específico y la expectativa de requisitos clave de los servicios por parte de los clientes usuarios.

4. - Con el fin de ser congruentes entre el logro de satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes usuarios, se planteó el reto del desempeño eficaz y efectivo del personal.

5. - Responder toda queja y/o sugerencia recibida por parte de los clientes usuarios, sea atendida de inmediato, contestándole por escrito.

Con estos puestos son evidentes las implicaciones que señalan el enfoque individualista para atender una demanda de carácter social, como lo es la de la vivienda

Por último, la política para otros indicadores relacionados con la satisfacción del personal, fue la de implementar sistemas, técnicas y métodos de auditoría de recursos humanos que arrojen resultados confiables sobre la satisfacción del personal.

4.3 Análisis puntual de los resultados de la gestión del IVEG

4.3.1 Perspectiva de Acción

Tal como se dijo antes, Fox se había planteado en su campaña cinco retos para su gobierno en Guanajuato: desarrollo económico, desarrollo social, transformación educativa, estado de derecho y buen gobierno. Para cumplir con los retos planteados en su campaña, en materia de política social, como gobierno electo se había comprometido a cinco garantías: acceso a la educación, vivienda, infraestructura básica en comunidades rurales, acceso a recursos para emprendedores. De acuerdo con su reporte oficial, el trabajo realizado en 4 años de gestión reflejaba haber hecho realidad dichas garantías.

En el discurso que Fox mantuvo como gobernador destacaba su alusión al impulso de la democracia y el buen gobierno como retos de primer orden, así como la transparencia administrativa y la rendición de cuentas a los ciudadanos, y el trabajo conjunto “para hacer del gobierno de Guanajuato, un gobierno menos burocrático, más productivo y con una mayor capacidad de respuesta de la sociedad”.⁵⁴⁸

Él habló de administrar los recursos públicos con eficiencia y sin deuda pública, de que un reto había sido impulsar el desarrollo, que en vivienda se había trabajado, sobre todo, con los sectores de más bajos recursos mediante programas a su alcance. Enfatizó que Guanajuato es un mejor lugar para vivir, y agregó que se construyeron 30 mil 469 obras para mejorar el nivel de los guanajuatenses, que fue el creador del primer sistema estatal de

548 Fox Quesada Vicente, Guanajuato, Tierra de Oportunidades, tierra de realidades. Resumen Ejecutivo 1995-1999, Gobierno de Guanajuato.

información. Consideró que se trataba de una entidad de calidad, con mil 697 instituciones de los sectores público, privado y educativo, que participaron en el Instituto Estatal de Calidad.⁵⁴⁹

En materia de desarrollo social, reportó que se conjugó el trabajo de las dependencias cuyos objetivos y acciones tienen que ver con el mejoramiento de la calidad de vida; al inicio de su gestión gubernamental propuso a la sociedad *buscar la generación de sinergia y sumar los esfuerzos de la administración estatal a los de la sociedad*, para alcanzar los objetivos de abatir todos aquellos grupos que por muchos años han estado fuera de él y de sus beneficios.⁵⁵⁰

En cuanto a la idea de buen gobierno, Fox le dio el siguiente contenido, a manera de características: competitivo, transparente, participativo y proactivo, que trabaje mejor, cueste menos y genere mayores beneficios en la sociedad, orientado hacia la ciudadanía, con capacidad y velocidad de respuesta estratégica en la administración pública estatal.

Señaló que el reto fue mejorar de manera visible y notable la calidad de los servicios públicos en donde informar a la sociedad con veracidad, oportunidad y transparencia, que se había forjado el propósito de que fuese la característica para lograr su credibilidad y retroalimentación a la acción gubernamental.

Resaltó el aspecto financiero, como rubro que hacía diferente su gobierno de los demás, por ser sano, puntualizó que para impulsar el desarrollo había logrado más recursos, que el presupuesto de egresos, durante los últimos 5 años, había tenido un crecimiento real del 79 por ciento. Que para fortalecer la capacidad de respuesta de los municipios a las necesidades de la comunidad, se había hecho vigente la municipalización, por ser el Ayuntamiento la autoridad más cercana a ella, por lo que por concepto de aportaciones y participaciones, en 1999 se distribuyeron 1.5 veces los recursos de 1995, incluyendo recursos propios y los provenientes del gobierno federal. En materia de recaudación, se reportó que mientras en 1995 únicamente en 25 municipios se recaudaban contribuciones inmobiliarias, en 1999 ya eran 44 los municipios recaudadores. De 1995 a 1999 el gasto corriente tuvo un crecimiento real del 66 por ciento. Se favoreció el gasto de inversión creciendo de 1995 a 1999 el 97 por ciento en términos reales.

En la práctica, como parte de las iniciativas innovadoras del gobierno estatal, se impulsó un proceso integral hacia la calidad total, promovido como respuesta a la necesidad de mejorar el servicio del sector público a la sociedad. Así, se creó la Coordinación de asesores en Desarrollo gubernamental, a fin de lograr lo que Fox llamó un gobierno de calidad, un gobierno que hace más con menos.

549 Afirmo: mientras que el gobierno de la República debe 20 pesos por cada 100 pesos de su presupuesto, nosotros sólo debemos 2 pesos con 12 centavos por cada 100 pesos de nuestro presupuesto. Y mientras el gobierno federal destina el 14.5 por ciento de su presupuesto al pago de la deuda pública, en Guanajuato sólo destinamos el 0.23 por ciento al pago de nuestra deuda pública. El servicio de la deuda representa en 1998 apenas el 0.02 por ciento del PIB del estado y el 0.23 por ciento del presupuesto total de egresos de la entidad. Esto quiere decir que de cada peso que gasta el gobierno del estado, la quinta parte de un centavo se destina a pagar intereses que genera su deuda. A nivel nacional, la deuda del gobierno federal representó en 1998 aproximadamente el 4.0% del PIB nacional y el 14.50% de su presupuesto de egresos.

550 "Guanajuato Tierra de realidades" en Suplemento del Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato, Gobierno de Guanajuato, 1998.

Todas las dependencias estatales participaron activamente en el Instituto Guanajuato para la Calidad y 10 de ellas fueron ganadoras del Premio Guanajuato a la Calidad, tal fue el caso del IVEG. Al lado de esta situación el compromiso del gobierno en cuanto a número de trabajadores fue hacer más con menos, de tal manera que, aún con la creciente demanda de servicios logró una reducción efectiva del 22 por ciento de la plantilla laboral. En 1996 había 9 mil 221 servidores públicos, tres años más tarde, sólo 7 mil 476. En el caso del IVEG, se logró ampliar el espectro del servicio, sin que para ello se aumentara el personal, por el contrario, fue reducido, y en comparación con los demás institutos de vivienda del país, fue de los más pequeños, en cuanto al total de recursos humanos.⁵⁵¹

Pero no sólo medir la eficiencia y la eficacia con que se alcanzan los objetivos y la equidad, lo cual remite a sus fines. Equidad y eficiencia fueron consideradas como dos criterios básicos que fundamentan los sistemas sociales y su funcionamiento. Se consideró que a la equidad correspondía resolver dos cuestiones: retribución - qué cantidad hay que dar o quitar a una persona - y distribución cuánto debe tener cada uno al final del proceso económico-social.

Al respecto hay dos alternativas, una es la igualdad de oportunidad a fin de propiciar que las recompensas se entreguen de acuerdo a los méritos; lo cual conduce a la meritocracia y a la desigualdad de las recompensas. La otra es la igualdad de resultados, que pretende alcanzar una distribución final igualitaria, independientemente del desempeño de los individuos y de su contribución a la sociedad. Esto implica afirmar que no es necesario establecer una liga entre esfuerzo y recompensa; ante lo cual se plantea la disyuntiva entre igualdad y eficiencia económicas.⁵⁵² Aquí, la idea de dar a cada cual según su contribución a la producción, remite a la discusión sobre las diferencias entre cuotas de ingreso y la riqueza asignada a cada individuo, así como el tipo de incentivos que deben utilizarse.

El IVEG reestructuró su sistema de financiamiento, a partir de los fondos que el propio organismo obtiene de sus productos y servicios, los cuales tienen dos bases: una es el mecanismo de revolvencia que opera con el pago de créditos, otorgados de acuerdo con la reglamentación correspondiente a un programa local denominado Programa de Ahorro Vivienda; y la otra la constituyen los ingresos que llegan vía el presupuesto estatal, el cual sirve como complemento adicional, mismo que al elevarse permite tener un margen de maniobra financiera suficiente para atender las necesidades derivadas de la puesta en marcha de sus programas anuales de vivienda y de reservas territoriales.

Durante su campaña a la gubernatura, Fox habló de la certificación de calidad como elemento fundamental de la evaluación de su gobierno. Esta certificación le fue entregada a varias dependencias durante su gobierno, entre ellas al IVEG. Según Fox la certificación de calidad se entrega cuando se ha cumplido una serie de procedimientos normativos que llevan a una institución a su cumplimiento cabal de metas y objetivos.

Las reglas de operación del régimen y del gobierno dependen de acuerdos básicos. Éstos, a su vez, resultan de un entramado de intereses que consiguen establecer consensos de largo plazo. Para adecuar unos y otros se requiere de la reforma del Estado, dado el

552 Cfr. Chen Franco y, pp. 71.

agotamiento del estatismo y el desgaste de sus medios de vinculación con sus bases sociales, que ocasionó que la capacidad promotora del Estado, en lo económico y en la política social, perdiera eficacia, y dado el hecho coyuntural de que Salinas de Gortari no se ocupara de la renovación de vínculos con las fuerzas sociales.⁵⁵³

La clase política como sujeto colectivo es un ente diferenciado, compuesto por diversos sectores: dirigentes de partidos, jefes de grupo y de organizaciones, etcétera, que sin perder sus intereses, negocian, pactan, acuerdan o riñen sobre la base de un regla: mantener el sistema; así conserva su homogeneidad relativa, sin anular la importancia de sus filiaciones partidarias, que expresa la diversidad de interés y posiciones.

La diferenciación extrema se presta cuando se gesta un proyecto alternativo y con ello una transformación de la cultura política. Un punto en este espacio lo constituye la descomposición de la vieja clase política donde el derrumbe del estatismo y su crisis fiscal del Estado, al conjugarse con el efecto de las dos principales causas contextuales del cambio —movilización social e internacionalización de la economía— barrieron con el sustento del sistema político. Esto se precipitó en 1994 en que confluyeron el agotamiento de las prácticas tradicionales de la clase política en el proceso de sucesión presidencial y el desquiciamiento a que llevó el salinismo, donde fue evidente la debilidad de la red de relaciones entre clase política y ciudadanía.

Al IVEG le fue posible ofrecer apoyo gubernamental de acuerdo a la capacidad de pago de cada familia, relacionándolo con el período, menor o mayor de pago en plazos, procurando bajar las tasas de interés, sin que ello significara la aceptación de que existían excepciones en la responsabilidad familiar de cumplir los compromisos de pago.

Uno de los principios que rigieron la promoción de programas fue el que en ningún caso y por ningún motivo fue aceptable regalar vivienda a quienes no la poseen; lo que se procuró fue difundir programas de financiamiento diferenciales, con el objeto de abatir en lo absoluto el asistencialismo.

La mejor muestra de que la población sería atendida mediante un plan estratégico, puede ser referida al estudio de demanda de vivienda que se realizó en 1996 a iniciativa del IVEG, el cual denotó que la mayoría de la población demandaba, como acción del IVEG, la adquisición de pie de casa, aunque también se interesaba por las vivienda de interés social y en menor medida por vivienda media, con el 38.88%, el 27.82% y el 33.30% respectivamente. Por lo tanto, en el conjunto de los dos primeros conceptos se encuentra el 66.7% (ver grafico 4).

Además, no se deseaba seguir promoviendo en mayor número la vivienda en las cabeceras municipales, sino en aquellas comunidades que así conviniera, en función de programas de largo alcance a escala estatal, donde participaron las instancias gubernamentales relacionadas con el sector, entre las que destacan: Consejo Estatal de Población (COESPO), Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato

553 Villa, Manuel 1990, Op. cit., pp 107.

(COPLADEG), Los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), Secretaría de Desarrollo Rural y Agropecuario, Desarrollo Integral de Guanajuato Asociación Civil, Fideicomiso de Desarrollo Popular (FIDEPO) y el Programa Habitat-México

Una de las ventajas que fundamentaron esta forma de integrar programas habitacionales fue la de limitar flujos migratorios campo-ciudad. Se tiene presente que la gente emigra obedeciendo a expectativas de empleo, aún cuando en su comunidad se estén desarrollando programas de infraestructura y equipamiento urbano, más que por abandonar la vida del campo en busca de la vida urbana.

Los programas que cada año impulsó el IVEG aplicaron la legislación y reglamentación vigente en el estado, relacionada con la obra pública. Su alcance financiero y el diseño de la composición de los créditos se realizaron según las posibilidades de recuperación a mediano plazo, considerando ingresos, composición familiar, inclinación hacia el ahorro y disposición al pago, por parte de las familias interesadas en beneficiarse con los cuadros financieros del instituto.

Entre los servicios que ofreció estuvieron aquellos relacionados con la promoción de vivienda, la oferta de lotes con servicios mínimos urbanizados, el ahorro para vivienda, créditos institucionales, vivienda rural con servicios integrados, créditos etiquetados para apoyar con el enganche a sectores sociales determinados, créditos magisteriales para autoconstrucción o mejoramiento de vivienda, créditos para empleados afiliados al sindicato FSTESEGM, créditos para autoconstrucción o mejoramiento de vivienda rural y vivienda en renta.

A finales de los noventa, el Instituto era un ente fortalecido, con autonomía: con un objetivo social, definido. Después del análisis y una auto evaluación afirmaba que la solución al problema de la vivienda es facilitar el acceso a esquemas de financiamiento que permitan entregarle a las familias por lo menos un lote que cuente con la infraestructura mínima de agua, drenaje, energía eléctrica y una traza adecuada para no crear problemas sociales a los municipios.

No obstante haber presentado desde el inicio de la segunda parte del siglo XX, los principios de la llamada administración de la calidad no fueron reconocidos sino hasta los ochenta después de que comprobó que, en gran medida, el éxito de las empresas japonesas se debía a su puesta en marcha como parte fundamental de su administración.

Por ello es reciente el impacto que dichos principios y las técnicas diseñadas por sus representantes han tenido entre los administradores del mundo occidental. Son muchos los autores que se dedican a predicar los beneficios del enfoque basado en la calidad. La mayor parte de ellos, como la mayor parte de los teóricos de la administración, son norteamericanos. Sin embargo, no fue en las empresas norteamericanas donde tuvieron eco sus enseñanzas sino en las orientales, principalmente en las japonesas, en donde se pudieron poner en práctica esos principios y técnicas y comprobarse sus beneficios.

El replanteamiento del concepto de calidad, que tradicionalmente se circunscribía al estrecho ámbito del taller de producción, por una ampliación que abarca la totalidad de las áreas de la empresa, está en la base de este enfoque. Pensar en ésta es planificarla, controlarla y mejorarla. Planificarla significa diseñar las características del producto que respondan a las necesidades de los clientes y desarrollar los procesos capaces de generar esas características.

A calidad se le considera como una función para cuya mejor realización es imprescindible que quienes la llevan a cabo piensen profundamente en ella. Controlarla quiere decir evaluar los resultados, compararlos con los objetivos y tomar medidas en razón de las diferencias. Mejorarla significa aplicar un proceso que garantice alcanzar resultados mejores que los anteriores y constituye todo un proceso completo de administración que se inicia con el convencimiento a los directivos de iniciarlo, continúa con el planteamiento de objetivos, la definición de un proyecto de mejora, la identificación del personal a capacitar y un permanente seguimiento.

Desde el momento en que se hizo evidente la necesidad de ocuparse de los aspectos de comportamiento dentro de las organizaciones, se comenzó a hablar de modificar el modelo vertical, autoritario, propio de hacerlas más igualitarias a través de aceptar y hasta promover la participación, en la programación y en las decisiones, de quienes se encuentran en niveles medios e inferiores de la estructura organizacional. Esta llamada administración participativa encuentra un convenio medio de aplicación práctica en los equipos de trabajo, por lo que cada vez con mayor frecuencia se hacen estudios sobre la mejor manera de conformar dichos equipos, de lo que representa la toma de decisiones en grupo y de las adaptaciones de todo tipo que deberán hacerse para garantizar su adecuado funcionamiento.

Durante el periodo de Fox, el Programa de Calidad comprendió diversas políticas de atención relacionadas con liderazgo, desarrollo integral del personal, manejo de recursos financieros, información, materiales, manejo de tecnología, procesos y satisfacción a clientes.

La abocada al liderazgo comprende a su vez varias políticas. Por un lado, la política de cómo los líderes se comprometen visiblemente hacia una cultura de calidad total. Esta incluye aspectos sobre cómo los líderes deben mantener en observancia el respeto a los principios de la organización, de manera transparente y visible internamente y externamente. Así mismo, abarca la política de cómo los líderes apoyan las mejores causas al proporcionar recursos y asistencia necesarios, para cumplir con los compromisos institucionales, mediante el apoyo hacia las mejoras no solo de sistemas y recursos materiales sino fundamentalmente de recursos humanos, reconociendo en cada uno su importancia como ser humano, individual e integrado en equipos de trabajo, detectando previamente necesidades para después plantear alternativas de solución y mejora.

También incluye la política de la vinculación de los líderes con los clientes y otras organizaciones externas, para volverlos participativos hacia adentro y hacia fuera con clientes usuarios, proveedores y otras dependencias mediante tareas de relaciones públicas,

participación en foros, conferencias y similares. Pero todo bajo una línea de participación netamente individual.

En lo relativo al desarrollo integral del personal, el Programa de Calidad contaba con la política de mejora de los recursos humanos, en correspondencia con el desarrollo organizacional, y una visión a corto y largo plazo. En el discurso del IVEG, el fin era garantizar la congruencia entre crecimiento institucional en la estructura de servicios y cobertura de los mercados en cantidad y calidad, y con los recursos humanos necesarios para cumplir paulatina y armónicamente su visión y su misión, conforme a sus valores institucionales.

Hacía alusión a tomar en cuenta el reto de lograr una justa remuneración a la fuerza de trabajo adoptando la política de basar un tabulador de sueldos y salarios en referencia a los requisitos o especificaciones de cada puesto de trabajo, con el fin de lograr y mantener una efectiva organización del trabajo de cada persona que se integrara al Instituto. Promovía al interior la intención de mantener actualizado y comunicado a todo el personal, según el manual de organización y el manual de calidad; de esta forma cada ocupante del puesto siempre conocerá con certeza qué hacer y cómo, con quién hacerlo y cuándo, pero sobre todo por qué y con qué características de calidad, lo cual remitiría a la expectativa del cliente, como punto de partida.

Más aún, tenía contemplado identificar los objetivos individuales y de grupo con las metas de la organización, para lo cual la política del Instituto sería que cada departamento contara con la definición de su misión y de sus objetivos generales y particulares, objetivos de cada puesto ligados estrechamente con la misión del Instituto y con sus metas principales, puntualizando los valores institucionales y sus creencias acerca de la calidad total.

Contenía también políticas relativas a las capacidades del personal, donde se considera que para lograr la mejora continua en cualquier aspecto del Instituto (recursos, sistemas, procesos o servicios) se requiere preparar significativamente a los recursos humanos, impulsores de cualquier acción de mejora. Se planteaba la obligación de impulsar, mantener y dar seguimiento a programas de capacitación y desarrollo, basados en la detección de necesidades reales captadas directamente de los recursos humanos (inventario de recursos humanos) y conforme a las necesidades de crecimiento y expectativas institucionales.

A ello se agrega la política de inducción de recursos humanos, para reclutar, seleccionar, contratar e inducir mediante sistemas profesionales que tuviera como criterios de referencia: identificación del candidato con la misión del Instituto, con los requerimientos del puesto, objetivos y políticas de calidad, liderazgo participativo y motivada por la realización de valores humanos.

Y como reforzamiento de lo anterior, planteó la política del liderazgo para involucrar, facultar y reconocer al personal, a fin de enriquecer cada uno de los equipos directivos otorgándoles una delegación de autoridad y comportamiento de responsabilidad. Pretendía involucrarlos en eventos donde participaran activamente enseñando a otros y

aprendiendo de los demás, para avanzar en la capacitación y proyección del organismo más allá de sus oficinas, tras la idea de que en la medida que se capacitasen los recursos directivos, en esa medida se facilitaría el proceso de toma de decisiones y se emprenderían de mejora. En esto se aplicaría el sistema de reconocimientos.

Para lograr todo lo anterior, el IVEG se proponía una política de comunicación efectiva, en donde se distinguieran sus diversas manifestaciones cotidianas a fin mantener un diálogo y en consecuencia una mayor coordinación y servicio a clientes.

También diseñó la política de atención al personal, para otorgar servicios internos que garantizaran su bienestar, seguridad, salud e higiene así como aquellos servicios que propician la participación social el desarrollo cultural y educacional.

4.3.2 Programas locales de vivienda

El objetivo que el IVEG se planteó fue impulsar la edificación del mayor número posible de viviendas, mediante la participación de promotores de vivienda, regulados y supervisados por el Instituto, a fin de ofertarlas con créditos individualizados, por medio de organismos financieros de cobertura nacional, tales como FOVI, FOVISSSTE, INFONAVIT, ISSEG, entre otros. Era la respuesta a la demanda de vivienda en la entidad, en que se atendieron varias aristas, no todas. De esa demanda, la muestra estatal era tal como se comenta enseguida, de acuerdo a los resultados obtenidos en su estudio sobre la demanda de vivienda en la entidad, efectuado al inicio de la administración estatal de Fox:

De las viviendas no propias, el 86,43% eran ocupadas por una sola familia, el 10,69% eran ocupadas por 2 familias, el 2,27% por 3 familias y el 0,61% por 4 familias ó más.

Si estas familias pudieran adquirir una vivienda, el 37,34% la comprarían ya construida, el 32,63% la mandarían construir por terceros y el 30,03% la construirían ellos mismos.

Y del total de las familias que mandarían construir su casa sumados a los que la construirían ellos mismos, el 33,02% ya contaba con terreno, mientras que el 66,98% restante apenas buscaba hacerse de él.

De las familias que ya contaban con su terreno, el 15,53% de ellas tenían superficies hasta de 90 m², el 31,97% de 91 a 120 m², el 22,08% de 121 a 150 m², el 18,52% de 151 a 200 m² y el 11,90% de más de 200 m².

Mientras tanto, de las familias que apenas buscan hacerse de su terreno, el 92,43% lo compraría en su comunidad y el 7,57% fuera de ella. Pretendiendo el 22,19% de estas familias, hacerse de un terreno de 90 m², el 39,31% entre 91 a 120 m², el 21,15% entre 121 a 150 m², el 11,62% entre 151 a 200 m² y el 5,73% de más de 200 m². Asimismo, de estas familias, el 16,33% aspiraba a obtenerlo semiurbanizado y el 83,67% urbanizado.

De las familias que buscaban hacerse de su terreno, el 20,21% estaban dispuestas a aportar semanalmente, el 77,75% mensualmente, el 1,45% semestralmente y el 0,60% anualmente. De esto se deriva que el 61,37% de ellas si podría pagarlo quedando el 38,63% sin cumplir con el mínimo establecido por IVEG (de \$80.00 semanales) para ser sujeto de crédito.

De esas familias que mencionaron que deseaban adquirir su casa ya construida, el 87,80% de ellas la compraría en su comunidad y el 12,20% fuera de ella. Asimismo de estas familias el 6,63% deseaba que la zona de su casa fuese semiurbanizada y el 93,37% urbanizada.

Del total de las familias (las que aspiraban a comprar terreno, las que ya tenían terreno y las que comprarían su casa ya construida) el 30,59% aspiraba a tener pié de casa, el 33,57% vivienda de interés social y el 35,84% una vivienda tipo media. De estas familias el 87,65% preferían que los muros de su vivienda fueran de tabique, el 8,30% de tabicón, el 1,68% de adobe y el 1,59% de concreto armado. Asimismo estas familias preferían un 75,59% que su techo sea de losa de concreto, un 5,13% de vigueta y bovedilla, un 3,90% de bóveda, un 8,61% de lámina de asbesto, un 2,62% lámina galvanizada, y un de teja de barro. Análogamente estas familias prefieren en un 60,17% que sus pisos fueran de concreto, un 33,15% de mosaico, un 2,36% de cerámica y un 3,65% de tierra.

En el planteamiento concreto de aceptar en la construcción de que su vivienda tuviera materiales diferentes al tabique y el concreto, estaba dispuesto a aceptarlo el 46,54%.

Y de las familias que demandaban casa, el 18,44% estaban dispuestos a aportar semanalmente, el 79,87% mensualmente, el 1,06% semestralmente y el 0,63% anualmente. De lo cual se deriva que el 73,59% de ellas si podría pagarla, y el 26,41% restante sin cumplir con el mínimo establecido por IVEG (de \$150.00 semanales) para ser sujeto de crédito.

Esta muestra representa los promedios generales expresados porcentualmente, de manera tal que detrás de cada uno de los aspectos que se tomaron en cuenta está lo que predomina en los municipios. Por tanto, constituía la guía para lograr un desempeño de la gestión institucional con apego a los requerimientos y preferencias concretas de la población; clave para responder satisfactoriamente a la demanda social.

Desde el inicio de la administración estatal, se planteó lo que se llamó Ahorro Vivienda, con la idea de estimular el ahorro para la formación de un patrimonio familiar, por medio de una iniciativa de vivienda, en la que el IVEG otorgaría un crédito hasta por el doble de lo ahorrado en el año, el cual se podía destinar para la compra de un lote, sea a terceros o propiedad del IVEG, autoconstrucción, mejoramiento o enganche para vivienda. Cuando el crédito fuese destinado para autoconstrucción o mejoramiento de vivienda, se otorgan vales canjeables por materiales de construcción.

Por medio del programa Ahorro-Vivienda se logró captar a cinco mil 45 ahorradores activos, solicitantes de crédito para vivienda, a quienes se les otorgó un crédito para una iniciativa de vivienda (compra de lote, crédito o mejoramiento de vivienda y/o enganche de vivienda) en Celaya, Cortazar, Comonfort, Dolores Hidalgo, Juventino Rosas, Guanajuato,

León, Irapuato, Moroleón, Salamanca, Silao, san Felipe del Rincón y San Miguel de Allende, teniendo 3680 ahorradores entre 1995 y 1997, 429 entre 1997 y 1998 y 936 ahorradores entre 1998 y 1999.

Se liberaron 4 mil 249 escrituras públicas, principalmente individualizaciones de vivienda que comprenden la adquisición de vivienda, adquisición de reservas, compra de lotes, escrituración de vivienda, en Abasolo, Ácamabaro, San Miguel de Allende, Apaseo, Celaya, Comonfort, Coroneo, Cortazar, Cuerámaro, Dolores Hidalgo, Guanajuato, Irapuato, Jaral del Progreso, San Diego de la Unión, Salamanca, San Felipe, San Francisco del Rincón, San José Iturbide, San Luis de la Paz, Juventino Rosas, Maravatio, Silao, Tarimoro, Uriangato, Valle de Satiago y Yuriria: 435 Escrituras entre 1995 y 1996, 1264 entre 1996 y 1997, 1288 entre 1997 y 1998, así como 1262 entre 1998 y 1999. En este lapso se promovieron más de 67 mil acciones de vivienda, favoreciendo a 8 mil 564 familias. Los programas de vivienda que ejerció entre 1995 y 1999 fueron: a) Lotes con Servicios; b) Construcción de Vivienda Rural; c) Pie de Casa, d) Vivienda Progresiva (construcción); e) Vivienda terminada; f) Vivienda por Autoconstrucción; g) Vivienda Mejorada o Mantenimiento a la Vivienda; h) Crédito de Paquetes de Materiales para Construcción.

En términos de los servicios que prestó, éstos fueron: 1) introducción de servicios mínimos, 2) venta de lotes con servicios mínimos o urbanizados, 3) crédito para pie de casa vivienda Semilla, 4) créditos institucionales, para autoconstrucción o mejoramiento de vivienda, 5) créditos etiquetados: autoconstrucción magisterial, autoconstrucción para F.S.T.E.G.M, créditos de enganche para el magisterio, créditos del Fondo de vivienda magisterial y créditos para vivienda rural, 6) proyectos de cofinanciamiento con: Hábitat para la Humanidad, Sistema Tanda-Casa, programa empresarial de Pies de Casa, 7) Mi casa en Guanajuato, 8) Construcción de Vivienda Semilla, 9) Adquisición de Reservas Territoriales y 10) promoción de vivienda en terrenos del IVEG.

El procedimiento de pago consistía en que una vez autorizado el crédito, por el IVEG, se pagaba el enganche respectivo, el cual dependía del monto solicitado. El saldo se pagaba en mensualidades fijas con interés global, menor al bancario, más interés por concepto de seguro de vida y de incapacidad total y permanente. Algo especial fue la iniciativa de promover vivienda en renta, con lo cual se perseguía atender la necesidad existente en varios municipios, de vivienda en renta, dados los flujos migratorios estacionales que se dan en la población económicamente activa.

Con los recursos del Ramo 26 de acuerdo con las decisiones tomadas dentro del seno de los Consejos de Desarrollo Municipal, durante 1996 y 1997 se otorgaron 2,794 y 626 créditos respectivamente, haciendo un total de 3,420, de los cuales 3,383 fueron para mejoramiento de vivienda y 37 para la construcción de pies de casa, con un monto total de 7.79 millones de pesos, destinados para familias asentadas en zonas marginadas del medio rural y urbano, distribuidas en varios municipios del Estado. Por otra parte, con la revolvencia de los recursos por 635.52 miles de pesos, procedentes de la recuperación de los créditos asignados.

El propósito fue promover entre las familias que carecían de vivienda, la adquisición de un lote con servicios mínimos o urbanizados, a precio bajo y accesible a sus

posibilidades económicas, con la seguridad jurídica de una operación legal respaldada por el Instituto; como una manera de incidir favorablemente en su patrimonio familiar y combatir los asentamientos irregulares, ofreciendo alternativas viables.

El crédito iba de 8 mil a 30 mil pesos, para adquirir un lote de 90 metros cuadrados, con servicios de agua potable, drenaje y urbanización. El procedimiento de pago era, cubrir concepto de enganche al momento de contratar el crédito, con un 20% del valor del terreno; de 24 a 36 mensualidades, con monto fijo de 545 pesos, cuyo crédito no podía exceder del 50% del precio pactado al inicio de la operación de compra-venta y el Instituto debía contratar un seguro que cubriera, en caso de fallecimiento del jefe de familia, el pago automático del Lote o bien cubrir la incapacidad total y permanente del beneficiario. De 1995 a 1999 se otorgaron 4 mil 54 créditos.

Los requisitos mínimos eran tener capacidad legal para contratar; no ser propietario de bien-inmueble, ser jefe de familia, tener dependientes económicos directos, ser mayor de 18 años y menor de 54 años, ser casado, no tener crédito alguno con otro organismo institucional de vivienda, comprobante de ingresos familiares, tener un ingreso mensual no mayor de 5 VSMRV, tener ahorro del 20% del crédito que se solicitaba.

Dentro de las acciones más relevantes, estuvo el programa llamado Vivienda semilla, dirigido a la población abierta que tuviese ingresos familiares entre 2.5 y 4.0 salarios mínimos, mediante el cual se ofrecía un pie de casa que se edificaba en un lote de 90 m², con los servicios de agua potable, drenaje y electrificación, con superficie construida 25.70 m², consistente en un cuarto de usos múltiples, baño y cocina, sobre una plataforma de 49 m², mismo que era susceptible de crecer paulatinamente.

El propósito era orientar la construcción de vivienda en comunidades rurales, mediante conjuntos habitacionales que contaran con todos los servicios básicos integrados, a fin de promover la consolidación de espacios urbanos que permitieran aglutinar a los moradores dispersos que habitan dichas comunidades.

El precio de venta inicial se fijó en \$61 mil 660, el cual se pagaba con un 20 por ciento de enganche y el 80 por ciento restante financiado por el IVEG, con crédito a una tasa del 18.5 por ciento anual, del cual 0.5 por ciento era de seguro de vida o incapacidad permanente, amortizándose el préstamo a 8 años o 96 mensualidades que fluctuaron de \$852. 19 pesos a \$987. 91.

El IVEG aportaba tierra, introducción de servicios básicos, tramitación de permisos, autorización y licencias, proyecto ejecutivo, construcción y supervisión, financiamiento. El Municipio aportaba, formación y selección de los grupos de solicitantes, otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias, gestionar convenios conjuntamente con el IVEG ante organismos operadores, construcción de guarniciones, banquetas, pavimento, concreto asfáltico, empedrado con huella de concreto. Los adquirientes de vivienda aportaban ahorro del 20 por ciento para el enganche del costo de la vivienda, con el compromiso de realizar esos 96 pagos fijos. Para el trámite se debían conformar grupos, ante el IVEG, y ahí se seleccionaba a los participantes, donde intervenían las presidencias municipales y los fideicomisos municipales de vivienda

El requisito era comprobante de ingreso familiar, no tener propiedad, ni el solicitante ni su cónyuge, no tener más de 60 años de edad. Su procedimiento de pago consistía en acudir a las oficinas de la tesorería de su municipio, previa suscripción de un convenio entre el IVEG y el municipio; o bien en una cuenta bancaria que determinara el Instituto, de acuerdo con la frecuencia de pago contratada, mensual, trimestral, semestral o anual, según lo dictaminara el propio Instituto. La meta institucional era construir 1912 viviendas, de las cuales se lograron 1,851. Al respecto de esto último, el gobierno de Guanajuato consideró que no se recibió todo el apoyo que debería por parte de la federación, que por ello no se podrán construir 12 mil viviendas adicionales, que al principio de la administración se había propuesto.

En materia de créditos institucionales, el objetivo consistió en impulsar la mejoría habitacional de toda la población.

Dentro del Programa de Apoyo a la Autoconstrucción y Mejoramiento de Vivienda se desprendieron programas y acciones importantes. En Guanajuato, a fin de reducir los costos de edificación de las viviendas se promovió convenio con empresas fabricantes de materiales de construcción, logrando se redujesen los precios, gracias a lo cual se benefició al autoconstructor, así como a quienes se incorporaron en los programas del IVEG.

La integración de empresas, fabricantes y distribuidoras de materiales de construcción para vivienda, se logró a partir de un Banco de Información el cual se mantenía actualizado en datos sobre los principales distribuidores de materiales para construcción y sobre empresas grandes, tales como las fábricas cementeras, con las cuales se establecieron convenios para beneficio del sector vivienda.

Se otorgó crédito que iba de \$2 mil a \$30 mil en vales canjeables por materiales de construcción. Se requería ahorro previo de al menos seis meses, equivalente al 20 por ciento del crédito que se solicita. Para autoconstrucción, mejoramiento y enganche de vivienda se otorgaron 11 mil 672 créditos de 1995 a 1999.

CRÉDITOS ETIQUETADOS (autoconstrucción magisterial, autoconstrucción para FSTSEGM, créditos de enganche para el magisterio, créditos del Fondo de vivienda magisterial y créditos para vivienda rural)

En el programa de créditos etiquetados, se otorgó un total de 2 mil 334 créditos, con una inversión de 23.5 millones de pesos. Este programa, que apoyó el pago de enganche de una casa nueva o usada, adquisición de un lote o un crédito para autoconstrucción y mejoramiento de vivienda.

Créditos para autoconstrucción o mejoramiento de vivienda magisterial. Fueron destinados a los trabajadores sindicalizados del magisterio, de las Secciones 13 y 45. Consistía en un crédito de 6 mil a 15 mil pesos, al cual se le cargaba interés de 12%. Este crédito se otorgaba en vales canjeables por materiales de construcción de la vivienda. El procedimiento de pago era que, una vez autorizado el crédito, el IVEG enviaba a la Secretaría de Educación de Guanajuato o a la Secretaría de Planeación y Finanzas, la

instrucción acompañada de la autorización de descuento, a fin de que le fuese aplicado en la nómina, en veces salarios mínimos. El descuento era de máximo 72 quincenas, donde se incluía un seguro de vida o incapacidad total y permanente. El requisito era contar con un ahorro del 20 por ciento del crédito solicitado, ser casado, comprobante de ingreso, contar con propiedad o inmueble donde se haría la mejora, croquis de la obra a realizar y su presupuesto, no tener más de 60 años.

El objetivo era apoyar a los trabajadores afiliados a la Federación de Sindicatos de trabajadores al Servicio del Estado de Guanajuato y los Municipios, por lo que sólo participaban aquellos trabajadores afiliados al mismo, al servicio del estado o de cualquier municipio u organismos públicos descentralizados. El crédito iba de \$6 mil a \$18 mil, con intereses del 12 por ciento, consistente en vales canjeables por materiales de construcción. El requisito era contar con un ahorro del 20 por ciento, ser casado, comprobante de ingreso familiar, copia de la escritura de la propiedad a mejorar, croquis de la obra a realizar y no tener más de 60 años. El procedimiento de pago consistía en que, una vez autorizado el crédito, el IVEG enviaba a la Secretaría de Planeación y Finanzas, o a la dependencia en que laborase, la instrucción acompañada de la autorización de descuento para que fuese aplicado por nómina, no existiendo interés por el crédito porque era recuperado en veces salarios mínimos. En total se otorgaron 400 créditos.

Créditos de enganche para el magisterio. Tenían como objetivo apoyar a los trabajadores sindicalizados del magisterio, por medio de un crédito por el valor del enganche necesario para la compra de una vivienda nueva o usada. El monto máximo era de hasta 15 por ciento del valor de la misma, incluyendo gastos de escrituración; y el procedimiento de pago consistía en que una vez autorizado el crédito para el pago del enganche de la vivienda, el IVEG enviaba a la Secretaría de Educación de Guanajuato o a la Secretaría de Planeación y Finanzas la instrucción acompañada de la autorización, a fin de que procediera el descuento en el pago de nómina. Dicho crédito no tenía interés alguno. Los requisitos eran los mismos que los del inciso anterior, excepto que se debía contar con certificado de no propiedad. El total de crédito fue de 178.

Fue destinado a trabajadores sindicalizados de magisterio, secciones 13 y 45, con antigüedad mínima de 3 años, consistente en el enganche necesario para la compra de una vivienda nueva o usada, con un monto máximo del 15 por ciento del valor de la misma, incluyendo gastos de escrituración. El monto del enganche se pagaba al vendedor, previa comprobación de la solicitud por parte del Comité técnico. Los requisitos eran ser trabajador activo y sindicalizado, certificado de no propiedad, contrato promesa de compraventa notariado, indicando el costo total de la operación por la vivienda usada. Los trabajadores con sueldo inferior a 2.5 salarios mínimos del estado no eran sujetos de crédito. El total de créditos otorgados fue de 114.

El objetivo fue construir vivienda en comunidades rurales, aglutinando a los moradores de las mismas, de tal manera que la vivienda tuviese todos los servicios integrados, evitando así la tendencia tradicional de dispersión de vivienda rural.

En la misma línea general de la política social en México, donde se asigna al beneficiario una responsabilidad directa, el programa de vivienda rural fue abierto a la población campesina, para ser empleado en la autoconstrucción, o mejoramiento de la vivienda rural, en el que se promovió la formación de equipos de ayuda mutua, donde los beneficiarios aportaban la mano de obra.

Es un crédito que va de 2000.00 a 15000.00 pesos con un interés de 12 por ciento anual, éste consistía en vales canjeables por materiales para mejoramiento, ampliación o iniciación de pie de casa, según necesidades de cada familia; siendo su procedimiento de pago que el acreditado acudía a las oficinas de la tesorería de su municipio, previa suscripción de un convenio entre el IVEG y el Municipio, o en la cuenta que para tal efecto determinara el instituto estatal, con una frecuencia de pago estipulada en el contrato, que en todo momento debía corresponder al ciclo de siembra en la región, semestral o anual, previo análisis del Instituto.

Sus respectivos intereses no deberían ser mayores al incremento proporcional del precio de garantía que correspondía al otorgado a los productos agrícolas de mayor presencia en la región, municipio o localidad, según donde se instrumentara el programa de Vivienda Rural. El interés del préstamo lo determinaba el Comité Técnico, en razón de los resultados de un estudio socioeconómico individual previamente realizado, al que se sumaba un seguro de vida de incapacidad total y permanente.

En el caso de (auto) construcción de vivienda rural, los requisitos mínimos fueron: ser propietario del lote, ser jefe de familia, tener dependientes económicos, ser mayor de 18 años y menor de 60 años, no tener crédito con otro organismo institucional de vivienda, tener arraigo en la localidad (mínimo de 3 años), tener un ingreso no mayor de 3 VSMRV.

En el caso mejoramiento de vivienda rural, los requisitos eran: ser propietario de vivienda, ser jefe de familia, casado, tener dependientes económicos, ser mayor de 18 años y menor de 60 años, no tener crédito con otro organismo institucional de vivienda, tener un ingreso mensual no mayor de 1 a 5 VSMRV, ser mexicano por nacimiento, originario y/o vecino de municipio, no ser asalariado. En este programa de otorgaron 7 mil 740 créditos para autoconstrucción o mejoramiento de vivienda, con una inversión de \$ 23 millones que favoreció a 31 mil 729 personas.

El IVEG se desempeñó también como promotor y facilitador de la construcción de vivienda de interés social, por medio de la asignación de reserva territorial propiedad del IVEG a través de INFONAVIT, FOVI, FONAHPO, ISSEG, Autofinanciamiento, Cajas de ahorro y préstamo. Es un programa en apoyo a Promotores y Desarrolladores de Vivienda, consistente en el otorgamiento y concesionamiento de reservas territoriales con uso habitacional, donde se incluyen todas las autorizaciones, permisos y licencias de los fraccionamientos, para su ejecución inmediata; de esta manera se busca reducir los tiempos de construcción y por ende, los costos financieros que inciden en la vivienda. Esta promotoría se inicia con la compra de reservas territoriales, sigue con el diseño de proyectos viables, permisos y licencias en los municipios y culmina con la concesión de la tierra a promotores para que construyan vivienda.

Se otorga por medio de contratos de promotoría a quienes estén interesados en construir viviendas para venta, terrenos en breña o lotes semiurbanizados, para que ellos, con recursos que obtengan de cualquier intermediario financiero, construyan y vendan viviendas. Pueden participar en el programa constructores y/o promotores, ya sea personas físicas o morales, con capacidad técnica, financiera y administrativa comprobada. El pago de los terrenos aportados por el IVEG lo realizan cuando venden las viviendas terminadas y se procede a su individualización.

Para cumplir con las metas que nos hemos fijado en este rubro, el Instituto ha adquirido en los últimos 5 años, 5.3 millones de m² de tierra con uso de suelo habitacional en 33 municipios del estado, en lo que hemos invertido \$126, 990,926.31. En este periodo hemos otorgado 352 cartas de intención a promotores y constructores demandantes de tierra, las cuales se han traducido en 103 contratos de promotoría y que amparan un total de 12, 898 lotes para construir el mismo número de viviendas.

En materia de venta de lotes urbanizados y con servicios fueron 4 mil 54 los créditos otorgados. Fueron vendidos 2 mil 948 lotes con servicios de agua, drenaje y energía eléctrica, mediante créditos asignados a la población que carece de vivienda, a un precio promedio de 9 mil pesos cada uno, con un plazo de pago de 2 años máximo, con lo cual se benefició a 15,624 personas, principalmente de San Luis de la Paz, Pénjamo, Valle de Santiago, Celaya y Guanajuato entre otros.

Con una inversión de 8.5 millones de pesos por cada institución dio inicio el convenio de financiamiento entre el instituto de Vivienda y Hábitat de la ONU firmado en octubre de 1997, con el propósito de promover mil viviendas en un esquema de ayuda mutua comunitaria y formación de grupos de autogestión, con el propósito de proporcionar mano de obra, autorizándose 478 créditos. Las primeras viviendas fueron entregadas en junio de 1998, con lo que favoreció a mil familias. Es un crédito de hasta 25 mil pesos, con tasa cero, por familia, que consiste en otorgar materiales de construcción para vivienda nueva o mejoramiento. El programa hábitat dio inicio al convenio de cofinanciamiento con el IVEG, firmado en octubre de 1997, con la finalidad de promover viviendas en un esquema de ayuda.⁵⁵⁴

Por su parte, el Programa empresarial consistió en un cofinanciamiento entre el IVEG y las empresas, con el fin de unir esfuerzos y recursos a través de un esquema de colaboración, para los empresarios que se mantuvieran interesados en participar en la construcción y financiamiento de vivienda para sus trabajadores.

Fox, habló de administrar los recursos públicos con eficiencia y sin deuda pública, de que un reto de su administración había sido impulsar el desarrollo, que en vivienda se había trabajado, sobre todo, con los sectores de más bajos recursos mediante programas como Vivienda Semilla, Autoconstrucción y créditos para la adquisición de terrenos. Enfatizó que Guanajuato es un mejor lugar para vivir, y agregó que se construyeron obras para mejorar el nivel de los guanajuatenses; que fue el creador del primer sistema estatal de

⁵⁵⁴ Hechos y realidades, Vivienda terminada, Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato.

información. Consideró que se trataba de una entidad de calidad, con mil 697 instituciones de los sectores público, privado y educativo, que participaron en el Instituto Estatal de Calidad.⁵⁵⁵

En materia de desarrollo social, reportó que se conjugó el trabajo de las dependencias cuyos objetivos y acciones tenían que ver con el mejoramiento de la calidad de vida de los guanajuatenses; al inicio de su gestión gubernamental propuso a la sociedad buscar la generación de sinergia y sumar los esfuerzos de la administración estatal a los de la sociedad guanajuatense, para alcanzar los objetivos de abatir todos aquellos grupos que por muchos años han estado fuera de él y de sus beneficios.

Fue un programa a la población abierta, el cual funcionó con un esquema de autofinanciamiento para obtener vivienda en un plazo de 24 meses y pagarla en 36. Se requería grupos integrados por un mínimo de treinta familias, y hasta cincuenta de estas. El propósito era producir un pie de casa, o una vivienda con una o dos recamaras, cocina y baño, en un terreno de noventa metros cuadrados que contaría con los servicios básicos. Cada participante debía aportar un enganche del 20 por ciento del valor de la vivienda y cumplir puntualmente con pagos mensuales, lo que le garantizaba un ritmo de mano de obra interrumpido. En los cinco años de gestión estatal se construyeron 197 viviendas.

El programa consintió en establecer cofinanciamiento entre empresa y gobierno del Estado al 40 por ciento, un apoyo tripartito para un fin común. De esta manera el requisito para beneficiarse a nivel familiar, consistía en un ahorro previo del equivalente al 20 por ciento del valor del pie de casa.

Era un crédito otorgado por la empresa y por el IVEG para la adquisición de un lote y la construcción de un prototipo de vivienda que pudiera desarrollarse constructiva y estructuralmente en varias etapas. Sería un lote de noventa metros cuadrados con servicios de agua potable, drenaje y electrificación, con una superficie construida de 49.8 m², sobre la cual se construía un cuarto de usos múltiples con Baño y cocina, con un total de 25.7 metros cuadrados construidos. Se firmó el convenio de cofinanciamiento entre la empresa APASCO y el IVEG, mismo que tuvo como objetivo construir un total de 347 viviendas, 8 Centros de Abasto, instalados mediante tal convenio para promover con asesoría y materiales accesibles los procesos de autoconstrucción de vivienda.

Con esto, la participación del capital privado está presente en Guanajuato de manera institucionalizada. El programa utilizó recursos no públicos, sea del sector privado comercial de los beneficiarios, del capital internacional, o vía las organizaciones no gubernamentales (ONG), y el desarrollo de servicios privados dirigidos a estratos con capacidad de pago, así como recursos en especie el esfuerzo propio y la ayuda mutua, las cuales son las variantes que se constituyeron como conjunto de alternativas en los años noventa.

555 Afirmó: mientras que el gobierno de la República debe 20 pesos por cada 100 pesos de su presupuesto, nosotros sólo debemos 2 pesos con 12 centavos por cada 100 pesos de nuestro presupuesto. Y mientras el gobierno federal destina el 14.5% de su presupuesto al pago de la deuda pública, en Guanajuato sólo destinamos el 0.23% al pago de nuestra deuda pública. El servicio de la deuda representa en 1998 apenas el 0.02% del PIB del estado y el 0.23% del presupuesto total de egresos de la entidad. Esto quiere decir que de cada peso que gasta el gobierno del estado, la quinta parte de un centavo se destina a pagar intereses que genera su deuda. A nivel nacional, la deuda del gobierno federal representó en 1998 aproximadamente el 4.0% del PIB nacional y el 14.50% de su presupuesto de egresos.

4.3.3 Fortalecimiento institucional

En cuanto al fortalecimiento, el IVEG desarrolló varias ideas. Dos políticas de manejo de la tecnología: una fue la de implementar tecnología más avanzada en materia de equipos y sistemas computacionales, pues se consideró que era vital para una ágil y completa funcionalidad en el desarrollo de las actividades operativas y administrativas, por lo que se investigó permanentemente las tecnologías vigentes y por desarrollar en México, Norteamérica y Europa, adoptando medios efectivos que aportaran información al respecto tales como: revistas especializadas, asistencia a foros, cursos, simposiums, relacionados con tecnología computacional en sus diferentes aspectos y modalidades. Mientras que la segunda, la constituyó la que se aplicó en materia operativa, siendo la política de asistir a eventos promocionales, cursos, foros, congresos etc. Asimismo investigar en organizaciones similares las tecnologías que estuviesen implementando o las que estuvieran por implementar.

En el renglón de procesos, se consideró ideal definir procesos clave y de apoyo con base en métodos tales como: cartas de proceso y diagramas de procedimiento, complementándolos con políticas y normas de actuación; así mismo, enfoque de procesos en función de la satisfacción de los clientes usuarios a efecto de producir servicios de calidad; asignación de los procesos y líderes de cada uno, preferentemente actuales jefes; apoyar la mejora de procesos y calidad del servicio mediante programas de capacitación y desarrollo; analizar los procesos a efecto de ir logrando paulatinamente su mejora, estableciendo metas y planes de acción correspondiente; y evaluar periódicamente la satisfacción de clientes usuarios como de proveedores –clientes internos, con el propósito de convertirlos en fuentes de mejoramiento.

El área de informática del IVEG tuvo, desde 1996, un impulso importante a la integración de un sistema electrónico con tecnología de punta que a finales de 1999 alcanzó su primera etapa de consolidación. Su estructura constaba con varios niveles de información con distintas vías de acceso según el dato que se requiriera obtener. Una modalidad del sistema era la superposición de mapas que hacen factible tener en pantalla la cartografía construida por el INEGI y la generada a partir de un programa cualquiera del IVEG. Una resultante que facilitaba el trabajo diario fue la superposición de información acerca de los lotes.

Es decir, la base de este sistema es la cartografía manejada por computadora apoyada con los productos elaborados en el INEGI. Sobre esta cartografía está superpuesta información relacionada con la vivienda. Sobresale aquella que identifica las zonas de reserva territorial en el estado, la de la distribución por municipios y localidades de cada uno de los programas operativos anuales, incluso en el nivel de detalle comprende la lotificación de cada uno de los fraccionamientos que promueve el Instituto, distinguiendo los que están en venta de aquellos que han sido adquiridos, que están ocupados y si cuentan o no con escrituras.

La consulta a este sistema electrónico de información se puede realizar vía Internet desde los fideicomisos municipales, cuyas áreas operativas tienen acceso a los rubros que

corresponden a sus funciones. Con esta posibilidad de acceso permanente y específico es posible que en todo momento los responsables del manejo de información cuenten con los datos actualizados acerca de las tareas que les competen.

Al mismo tiempo que este acceso se limita únicamente a ese ámbito de competencia, lo cual asegura un empleo exclusivo de la información sin que ello signifique manejo indiscriminado o irresponsable en algún momento. En resumen, cada quien tenía acceso abierto y permanente a lo que era su responsabilidad. El diseño y desarrollo de este sistema electrónico comprende varias fuentes de programación y de operación que hacen de él un elemento flexible, en cuanto a actualización, corrección y uso.

El flujo que permite el sistema puede iniciar en cualquier área, por ejemplo en la Dirección Social. El acceso se efectúa a través del despliegue continuo de Captura y Consulta de cada uno de los rubros e ítems que forman el universo de datos incluidos en la estructura del sistema.

Asimismo el sistema muestra la situación actual de las diferentes facetas que consta un programa y evita cualquier tipo de información que al respecto se le solicite. De esta manera es posible editar una lista de lotes vendidos, según programa o según municipio o según año. También puede editar el contrato particular correspondiente a un lote, o bien los datos del área de donación de un fraccionamiento, etcétera.

La información se concentra en las Oficinas Centrales del IVEG, la cual es remitida por cada uno de los fideicomisos municipales. El sistema identifica la localidad, tipo de lote, estatus del mismo y situación actual. El estatus del lote refiere el programa al que pertenece el lote, si se encuentra o no en venta o está vendido, si cuenta o no con servicios, si forma parte de un terreno en breña o si está totalmente urbanizado, señala si tiene vivienda construida.

Por medio del sistema es posible identificar las áreas que están participando en cada programa, especificando la etapa en la que se encuentra. Además, acumula cifras generadas en cada rubro, de modo que es posible llevar el récord por programa, por actividad, así por ejemplo para finales de 1999 el sistema registraba un total de 183 fraccionamientos promovidos por el Instituto. En la consulta es posible elegir un municipio en particular, indicar que se requiere tener en pantalla la geografía del mismo y obtener instantáneamente un mapa que registra los fraccionamientos existentes.

La conformación del sistema posibilita el acercamiento a diferentes escalas de un sitio, que va desde un mapa municipal hasta la situación actual en que se encuentra un lote, en cuanto a su estatus administrativo, legal y de proyecto; por lo cual puede observarse en pantalla sus características físicas, su situación de venta, de escrituración y de construcción.

La versatilidad del programa alcanza no solo el ámbito de la captura sino también el de consulta, puesto que la búsqueda de un dato en especial puede hacerse mediante diversas vías de acceso; puede rastrearse cualquier dato desde el nivel general hasta el particular o viceversa. Pero la versatilidad no solo se da en el ingreso de información y en la búsqueda, sino también en la relación de una vía de acceso con otra, lo cual hace fácil ligar la venta de

lotes, con las cobranzas, o bien el finiquito del pago de un lote con el proceso de escrituración, entre otras. En el caso de ventas y cobranzas da acceso a los datos sobre las cuentas que se han pagado, el monto de la deuda y los saldos.

En el ámbito social informa sobre el número de acreditados, la fecha de alta de cada expediente, la ficha de la demanda de atención y la de respuesta, incluyendo nombre, registro federal de causantes, domicilio, municipio, código postal, asunto, folio entre otros; lo cual hace posible integrar un padrón de acreditados con datos exactos acerca de carreteras y localización de domicilios, de manera tal que se puede localizar la ubicación exacta. Entre otras de las bondades del sistema se encuentra la que relaciona los datos de la información del INEGI con los construidos por el gobierno del estado de cada solicitante de vivienda.

Con el apoyo de paquetería convencional, el sistema ofrece una base de datos sobre los créditos otorgados por año, la cual es posible ligar con información capturada acerca de los contratos levantados por programa, así como los créditos otorgados por municipio, que involucran los datos sobre el tipo de programa y el tipo de financiamiento. En suma, las bondades del sistema se remiten a la relación los datos de la información del INEGI con los construidos por el gobierno del estado de cada solicitante de vivienda

El Sistema Administrativo del IVEG, a partir del cual se organizaban las responsabilidades de cada una de las áreas que integraban la estructura orgánica, se mantenían bajo observancia permanente a través de un Programa de Calidad, por medio del cual se diseñan las adecuaciones de cada una de las áreas de trabajo, según las necesidades de su participación estratégica, las cuales implican cambios sustantivos en razón de los alcances requeridos para cumplir satisfactoriamente con los programas anuales de trabajo. Ello, en función de los objetivos planteados y de las metas programadas por alcanzar en cada periodo determinado. Es por eso que la estructura orgánica del Instituto experimentó cambios a lo largo de los últimos años, tras el propósito expreso de lograr niveles altos de eficiencia.

Desde 1995 se inició el estudio e implementación de un sistema de calidad en el IVEG a fin de efficientar su desempeño. A partir de 1998 funcionaba plenamente este sistema de calidad y en 1999 ya había sido evaluada su pertinencia en los aspectos administrativos. Consta de un control de las actividades que se realizan en materia de vinculación con la sociedad; asimismo cuenta con un Monitoreo de atención al público que permite observar anomalías y posibilidades de mejoría en esta actividad.

A partir de su puesta en marcha se formó el grupo de trabajo, calificado de alto impacto, y se nombró a un Facilitador, quien funge de enlace entre las áreas operativas del IVEG y de éstas con las oficinas de los fideicomisos municipales. Cabe destacar que el sistema de calidad del IVEG contó con el respaldo del área de Desarrollo Gubernamental del Gobierno del Estado desde 1997.

En 1998 el IVEG obtuvo el Premio a la Calidad por su avance y el sentido de su proceso de modernización, en el cual hay cuatro ámbitos que en conjunto forman el abanico principal, por su importancia en el trabajo interno y por su impacto social en la

atención de la demanda habitacional: 1) Control de procesos y actividades, 2) Revisión permanente de procesos, con base en el cumplimiento de la regla ISO 9000 para los programas, en particular el de Atención al Cliente, 3) Mejora continua, para consolidar la modernización institucional y la optimización de los recursos, tanto como de los bienes y servicios que ofrece, 4) Certificación referida a sus programas operativos.

En 1999 entre las actividades principales estuvieron las del Programa de Calidad, con el cual el Instituto organizó su plan de trabajo y presentó sus productos. En la práctica esto significaba una revisión continua de procesos, lo cual constituía un recurso metodológico para el estudio de la forma de trabajo y de las actividades que intervienen así como de la mano de obra que incluyen. En el IVEG se realizó un ejercicio similar que condujo a la identificación de las necesidades vitales que urgía satisfacer si se pretendía desempeñarse como institución eficiente ante la demanda de la sociedad.

Mediante la revisión de procesos se identificaron áreas concretas de mayor importancia, que engloban al resto y que forman en conjunto el espectro total de trabajo. Destaca el asunto de los Créditos, el de Atención de la demanda, el de la Promotoría, el de Integración de programas anuales, entre los principales.

Al interior del IVEG se inició la llamada Generación de un ambiente de trabajo de participación, donde intervienen todas las áreas, y en el que juega un papel importante la comunicación entre las mismas y de información a la ciudadanía interesada en las acciones que lleva a cabo el Instituto, como complemento para enriquecer las funciones propias de la oficina correspondiente de información al público. Con este mismo objetivo se mantiene una coordinación permanente entre el IVEG y los fideicomisos municipales, la cual se disemina entre las áreas de trabajo.

Entre otros de los paradigmas que el IVEG ha introducido en el marco referencial de su proceso de modernización y de la mejora continua están la Reingeniería de Procesos y el concepto de Calidad Total. Ello puede interpretarse como parte del reto que se planteó el Gobierno del Estado en el período actual, de abatir el déficit de vivienda, primordialmente al lado de la reducción del índice acumulado en el rubro de rezago habitacional; razonado así en función de un considerando esencial: es prioridad atender la demanda actual con mayor fuerza y reducir paulatinamente el rezago histórico.

La reorganización interna del IVEG obedeció a la política global del gobierno estatal, efectuada en el marco del paradigma del desarrollo organizacional. Así las diversas áreas que integraban al Instituto participaron en programas tendientes a la mejora continua, como parte de dicha reorganización, en cuyas metas se encontraban el cambio de la imagen objetivo, y la mayor penetración de los programas que ejecutaban.

Su forma de trabajo fue resultado de un estudio especializado que se efectuó en 1998 sobre calidad interna en su organización y en la atención al público, a fin de elevar los niveles de eficiencia y eficacia. Un producto de dicho estudio fue una carpeta básica, la cual contiene la visión del IVEG, planteada por el personal directivo y el operativo, en la cual se expone su organización, el desarrollo técnico del desempeño diario, así como los productos

y servicios que ofrece, los cuales van desde una orientación personalizada ofrecida a un ciudadano, hasta desarrollos habitacionales.

Entre los resultados del estudio de calidad efectuado para el Instituto, está la conformación de una imagen objetivo claramente definido, que consiste en construir una institución fuerte en materia de promoción y construcción de vivienda destinada a los estratos socioeconómicos que la requieren, que no a los más bajos. Destaca el acento puesto en la planeación estratégica y en el deseo de ampliar los servicios a la población, incluyendo programas anuales de trabajo que conjugaran, de modo armónico, la visión del proceso urbano a escala local y regional, con el desarrollo habitacional, en cuanto a la construcción de vivienda de distintos tipos para distintos estratos.

El discurso en general, resultaba alentador, pero en la práctica se presentaron entre las áreas, e incluso al interior de cada una, en términos de rivalidad. El discurso oficial con el que el organismo cerró el periodo de la administración anterior fue el del reto de constituirse en instancia rectora en la materia, enfatizando la importancia y su compromiso con la sociedad en uno de los cinco retos por atender de manera prioritaria: la demanda de vivienda. Algunas acciones que enriquecerían su trabajo, enseguida se exponen:

En el campo de la calidad de los recursos humanos, el Instituto desarrolló diversos métodos y técnicas relativas a la identificación de problemas en las relaciones laborales, así como a la integración del personal en equipos de trabajo, motivación personal y liderazgo entre otros. Destaca la periodicidad corta de esta tarea, en la cual se impulsó la alternativa del Clima Organizacional, que incluye encuestas a personal directivo y operativo, manejo de datos sobre capacitación, desarrollo profesional, desarrollo personal, colaboración, trabajo en equipo, participación, comunicación, credibilidad y confianza, planeación, organización, liderazgo, evaluación y seguimiento, orientación a resultados, disciplina, ascensos, reconocimientos, seguridad en el empleo, equipo y materiales y factores higiénicos.

Como complemento, el Instituto maneja un sistema de calificación de méritos, a manera de evaluación del desempeño, y lleva un seguimiento preciso del desarrollo y desempeño de los recursos humanos, además de evaluaciones externas que remiten a temas ligados estrechamente con el reconocimiento del trabajo, la atracción hacia el grupo de trabajo, las áreas de oportunidad, así como puntos débiles en cuanto a comunicación interdepartamental, confianza y coordinación, entre otras.

Con la aplicación de estas temáticas, el Instituto pretendía asegurar la participación de todas las áreas y de todo el personal; ello implicaba ejercicios de interlocución en torno a problemas y puntos exitosos del organismo en su quehacer cotidiano. Los resultados concretos de esta política de recursos humanos son la comunicación expedita entre personal directivo y operativo, entre personal de una área, y de éste con personal de otras con las que guarda corresponsabilidad laboral. Se espera un ambiente laboral adecuado que apoye satisfactoriamente el desempeño del Instituto, reflejado en la correcta delegación de funciones entre jefes y subalternos. Sin embargo este punto no se logró, dado que nunca se pudo generar el trabajo de equipo en su conjunto, ni al interior de cada área, ni entre unas con otras.

En general, la dinámica cotidiana de los actores del IVEG resultaba muy activa, pero la vinculación entre ellos no siempre fue favorable a los propósitos institucionales, pese a las acciones de inducción al trabajo en equipo. En cuanto a capacidad de recursos humanos por área, el Instituto tenía identificadas las metas por año, los cuales variaron a lo largo de esa administración, en función de los programas estratégicos que puso en marcha. Es decir, el tamaño de las áreas varió cada año, dependiendo de cual fuera el programa principal por desarrollar, a fin de guardar ciertos niveles de productividad, en términos de acciones concretas, predeterminadas y evaluadas. Se buscaba que cada área cumpliera con su papel, sin emplear irracionalmente los recursos disponibles, obteniéndose una eficiencia en este sentido.

De acuerdo con los datos que manejó el Instituto, en cuanto a resultados por año, es posible señalar que en el renglón de productividad se presentaron dos facetas complementarias. Por un lado, registró un número de acciones relativamente alto, lo que en términos de productividad, según número de empleados y total de acciones, expresaría un índice elevado; pero no todos los años fue así. En otros, dicho índice es sensiblemente bajo. Esto obedece a la diversificación de programas que al alterarse en cada año, pareciera que no se mantiene una productividad elogiada.

Se llevó a cabo análisis puntual del IVEG a finales del periodo de Fox, por parte de la empresa consultora Human Factor. Ahí se abordaron los temas de temores, atracciones y áreas de oportunidad con el personal del IVEG, mediante entrevistas colectivas aplicadas a ocho grupos, de las cuales se desprende que existía una notable polarización de un valor básico para la integración de un equipo: confianza-desconfianza, que aparece como atracción del grupo y también como temor.

Esto puede reflejar que dentro de los subgrupos, o sea los departamentos, estaba presente el valor confianza, sin embargo, a nivel de grupo se convierte en un temor. Temores: inseguridad laboral, envidias, falta de reconocimiento al trabajo, falta de comunicación, críticas destructivas, desconfianza, desconocimiento de objetivos generales. Atracciones del grupo: disponibilidad, confianza, respeto, ambiente. Las soluciones propuestas por equipo fueron: reuniones de jefes de área con su personal para información integral, mapeo de procesos, constante comunicación, difusión de información, mayor confianza de los jefes, buena disposición, seguimiento a sesiones, orden de procesos y métodos de trabajo.

Lo anterior indica el desglose pleno del enfoque organizacional que, si bien era relativamente fácil aplicarlo dado que el total de colaboradores no era mayor de cincuenta, se encontró con dificultades a nivel de puestos de trabajo. Como parte del enfoque organizacional, el personal directivo del IVEG elaboró un documento llamado perfil característico, con los siguientes puntos:

- . Tiene una estructura organizacional adecuadamente definida y comprendida por parte de su personal.
- . Ofrece variedad de servicios para satisfacer necesidades de clientes usuarios.
- . Es un organismo autónomo que permite agilidad de trámites internos y con usuarios.

. Orienta la demanda de vivienda y crédito en términos de mercados, considerados como las metas principales de la organización interna del IVEG a escala local, regional, nacional o internacional.

. Segmenta los mercados considerando por un lado, a las personas físicas de 18 a 59 años de edad, solteras y casadas, residentes en la entidad, que generen un ingreso familiar desde un salario mínimo hasta 6.5 salarios mínimos sin descartar a quien genere 7 o más veces el salario mínimo. Y por otro, a los promotores de vivienda y a los fideicomisos de vivienda, quienes demandan terrenos con las características acordes a estos mercados, que comprueben personalidad jurídica, capacidad técnica, solvencia económica y moral. Aproximadamente existen 30 promotores de vivienda, cuya importancia radica en que obtienen recursos financieros de otros organismos e instituciones financieras para apoyar la colocación de viviendas a clientes usuarios, aunque ofertan su participación en terrenos del IVEG en ciudades importantes del estado y no cuentan con relación especial por parte del Instituto.

. Enmarca los requerimientos de cada segmento de mercado, según percepción salarial.

. Toma en cuenta los requisitos clave de los clientes para lograr eficacia y eficiencia con calidad, en cada uno de los bienes y servicios, conforme lo señala el Manual de Organización: 1) orientación integral desde el inicio hasta el final del proceso; 2) apoyo integral para realizar trámites; 3) cobertura del servicio en forma total; 4) rapidez de respuesta; 5) trato amable, indistinto y constante; y 6) honestidad.

. Se mantiene ubicado objetivamente en la posición que ocupa según su peso relativo en tamaño y tendencia al crecimiento, dentro del sector en el que participa; por lo que su posicionamiento tiene un carácter exclusivo dado que es el único abocado a la promoción habitacional en todo el estado de Guanajuato.

Cuenta con una amplia lista de proveedores por tipo de bienes y servicios, indicando su importancia en calidad y costo, además de su ubicación, así como sus limitantes para realizar negocios con ellos. Actualmente suman 200 incluyendo ferreteras, proveedores de materiales para construcción, 61,700 hectáreas de reserva territorial con aptitud habitacional.

El Instituto poseía bienes muebles e inmuebles en propiedad. Tras el proceso de modernización contaba con el apoyo de los Ayuntamientos. En cada municipio existía una oficina municipal de atención a la población en materia de vivienda. Y había comenzado la creación de Fideicomisos Municipales de Vivienda, hasta el 2000 eran 18 los que estaban en operación, los cuales se convertirían en un mediano plazo en institutos municipales de vivienda, que funcionarían con recursos propios. Cada dirección y cada coordinación contaba con equipo de cómputo. La unidad de Informática poseía el equipo más avanzado en cuanto a infraestructura, con la paquetería más actualizada en programas computacionales, en los términos señalados atrás.

Tras la experiencia de sus primeros años de vida, los organismos estatales de vivienda deberían concentrar, desarrollar y normar de manera integral todas las actividades que tuvieran relación con la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, incluyéndose entre otras las acciones relativas a infraestructura, servicios y equipamiento de los proyectos a promover. Para lograr lo anterior, los institutos estatales de vivienda de todo el país deberían cumplir funciones y atribuciones propias a la entidad federativa donde se encontrasen ubicados; sin embargo todos ellos deberían tener como objeto mínimo lo siguiente:

- Promover la coordinación de los factores de la producción de vivienda.
- Promover la constitución de reservas territoriales y su utilización para la vivienda y los medios y fines de acceder a las mismas.
- Auspiciar entre los promotores sociales, industriales de la construcción y desarrolladores de vivienda, el desarrollo y ejecución de proyectos de construcción de infraestructura urbana para fraccionamientos y edificación de vivienda que cumplan con las disposiciones legales.
- Promover ante las instituciones de crédito e instituciones de vivienda la disponibilidad de recursos financieros suficientes, oportunos y adecuados, y la modernidad en su operación.
- Promover la simplificación y modernización de los procedimientos y normas en materia de vivienda y sus insumos.

EL caso del IVEG constituye un ejemplo donde se avanzó en los cinco aspectos señalados, pero con un alcance limitado, derivado de las prioridades de cada área según sus programas de trabajo y su vinculación institucional con otras instancias del gobierno estatal.

Una de las dimensiones del proceso de cambio político de los últimos 20 años involucra, sin duda, la redefinición de las relaciones entre los ámbitos de gobierno. La relación entre los gobiernos locales (estatales o municipales) y el gobierno federal se vio modificada, en un primer momento, por la creciente presencia de los partidos de oposición en los ayuntamientos y congresos locales; más tarde, por su llegada a los poderes ejecutivos locales y, finalmente, por la alternancia a nivel federal. Mientras que la relación gobierno federal-estados-municipios se ha caracterizado por su alto grado de centralización y por vínculos que han sido de subordinación antes que de cooperación, los últimos años del siglo xx parecían ser la oportunidad para crear un federalismo equilibrado y responsable.⁵⁵⁶

Los primeros pasos en la nueva relación entre gobiernos locales y gobierno federal se han dado en el ámbito del gasto público,⁵⁵⁷ pero todavía falta mucho por hacer. En general, sabemos poco sobre el desempeño de los gobiernos de las entidades federativas;

556 "El gobierno local en México: panorama de resultados y agenda de investigación" en Martínez Uriarte, Jacqueline y Días Cayeros, Alberto (coordinadores), De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México, Porrúa-CIDE, México, 2003; Pp. 453.

557 El aspecto más privilegiado por la discusión pública hasta ahora en términos de descentralización ha sido el financiero, ya que muchos de los esfuerzos se han concentrado en modificar las normas que regulan el flujo de recursos del gobierno federal a los estados y municipios. La descentralización de recursos del gobierno federal a los estados y municipios. La descentralización de recursos financieros ha tenido dos objetivos fundamentales: a) aumentar el monto de los fondos destinados a los gobiernos locales y b) hacer más transparentes los criterios y mecanismos de asignación de dichos fondos.

En un contexto de centralización a nivel federal, éste representó un paso muy importante, sin embargo, la siguiente etapa se está caracterizando por traer a la mesa de discusión de los gobiernos locales y de descentralización temas como el de transparencia, las capacidades de respuesta que tienen los gobiernos con respecto a las demandas de los ciudadanos, el control político y las relaciones institucionales.

sobre sus relaciones con otros niveles de gobierno; sobre los efectos de la política social. Conocer todos estos elementos es de importancia fundamental para entrar de lleno en una discusión pública en la que la descentralización ya no se entienda como un proceso de lucha en contra del centro o como alternativa para limitar la excesiva concentración de poder y recursos, entre los diferentes niveles de gobierno en un contexto político más equilibrado.

558

La política social es un tema fundamental en un país de marcadas desigualdades que se da en un arreglo federal. En el México posrevolucionario, la evolución de las políticas sociales fue el resultado directo o indirecto de un proceso de negociación estratégico entre el Presidente y los grupos organizados del corporativismo asentados en el PRI. La política social era expresión de un aparato político clientelista y piramidal. Bajo esta perspectiva, la política social tuvo siempre un marcado carácter presidencialista y en ocasiones hasta personalista. En un contexto de mayor equilibrio de poderes, a nivel federal y entre niveles de gobierno, se identifican aún hoy en día tres problemas cruciales en materia de política social:⁵⁵⁹

- Precisar la responsabilidad y la instrumentación de la política social ente los tres niveles de gobierno;
- Garantizar transparencia y uso eficiente del gasto público;
- Promover la evaluación permanente de las políticas sociales.

En esto resalta la noción de vinculación interinstitucional, entendida como el proceso mediante el cual se realiza la coordinación de acciones institucionales a partir de lineamientos generales definidos en el ejercicio de la planeación, con el objeto de hacer confluir diversos esfuerzos hacia el logro de uno o varios objetivos comunes o bien hacia la participación en rubros relacionados directamente, permite remitirse a niveles de participación, agrupados, en materia de gestión de vivienda.

Nivel entre Poderes del Congreso. La vinculación a niveles de poderes del Congreso se presenta como aquella en la que el Legislativo, depositado en el Congreso general dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, apoya al Ejecutivo. A escala estatal esto significa que el Congreso local puede brindar apoyo en materia de adecuación, promoción y revisión de leyes y reglamentos necesarios para que los gobiernos estatales y municipales desempeñen sus responsabilidades en apego a derecho.

En consecuencia, la gestión habitacional cuenta en México con un marco legal plenamente definido, el cual permite distinguir los papeles que cada actor institucional tiene como tarea. En el caso de las entidades federativas, los Congresos locales están integrados por comisiones, que independientemente de su denominación particular en cada caso atienden temas precisos, entre los que se encuentran los relacionados con el tema de la vivienda. Actualmente predominan las Comisiones dedicadas a las áreas de Obras, Servicios, Desarrollo Urbano, Ecología, Desarrollo Social y Desarrollo Económico. A

558Martínez Jacqueline y Días Cayeros, Alberto 2003, "El gobierno local en México: panorama de resultados y agenda de investigación" en Martínez Uriarte, Jacqueline y Días Cayeros Alberto (coord.), De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México, Porrúa-CIDE, México, 2003., Pp.454.

559 Martínez Jacqueline y Días Cayeros Alberto, 2003, op. cit. Pp .464.

través de estas Comisiones, hoy día sería posible realizar las adecuaciones que cada entidad federativa requiere en cuanto al marco legal para el fomento a la vivienda, lo que sirve de referencia obligada para circunscribir todo tipo de acciones en la materia; tal es el caso de Guanajuato.

Nivel entre ámbitos del Poder Ejecutivo. Desde el Poder Ejecutivo Federal es posible promover iniciativas de Ley con el objeto de fomentar la participación de todos los otros actores involucrados. Asimismo destaca su papel primordial en la toma de decisiones acerca de situaciones cuya trascendencia abarca a la sociedad en su conjunto o bien a parte de esta, de modo significativo. Este es el caso del tema habitacional, donde las iniciativas federales pueden coadyuvar a la generación de un sistema nacional de vivienda adecuado.

Son los gobiernos de los estados a los cuales corresponde diseñar y ejecutar programas y proyectos específicos que, en congruencia con un marco referencial de carácter federal, sea posible responder satisfactoriamente a las necesidades de la sociedad. Fungir efectivamente como instancias capaces de aplicar las políticas nacionales de vivienda y de dar respuestas ciertamente pertinentes que se generan en los municipios, ante la problemática que en cada uno existe. Es esta la lógica que, en materia de vinculación interinstitucional, subyace.

Nivel de Planeación, en la administración zedillista para la SEDESOL se consideró favorable que cada una de las entidades federativas desarrollase un programa de fortalecimiento institucional del organismo encargado de atender el sector vivienda. Que contara con el respaldo legal suficiente para desempeñar dicho papel de rector, de manera similar en todo el país.

En las relaciones entre Ciudadanía y Autoridades, algunos de los principales problemas que enfrentan las comunidades son los siguientes:

- No se ha realizado una consulta general ni representativa de la problemática habitacional, a escala estatal y municipal.
- Los proyectos de ciudad que han servido de guía a los diferentes gobiernos que sea han sucedido a lo largo de la vida moderna del país, muchas veces son generales y abstractos en su contenido.
- En los proyectos de ciudad no se han tomado en cuenta factores del ámbito socio cultural, los cuales integran una gran diversidad étnica, producto de una marginación permanente en el país.
- Se desconoce lo que para la ciudadanía y los gobiernos locales significa, en términos materiales y simbólicos, la ciudad, su pueblo, barrio o colonia y su casa.
- Las autoridades, tanto centrales como locales, aceptan rara vez la intervención de la ciudadanía organizada en el planteamiento de alternativas de solución a problemas específicos.

En Guanajuato se presentan circunstancias similares, pero también clara diferencia, en cuanto a mejoría, lo cual permite hablar de avances en la gestión habitacional, aunque remitida al plano institucional, por parte el IVEG. Uno de los referentes fundamentales para la aplicación de la vinculación institucional en el ejercicio de la planeación y programación

del IVEG lo constituía el Consejo estatal de población, COESPO, dado que era el organismo público encargado oficialmente de las estadísticas estatales relativas a la demografía, incluyendo aspectos de vivienda. En consecuencia, servía como fuente de información para delinear los programas de trabajo y el rumbo de cada uno. No obstante, la preponderancia dada a los programas unos frente a otros y con sus beneficiarios, fue resultado de aspectos sociopolíticos más que de carácter técnico.

Al tomar en cuenta estadísticas estatales relacionadas con la demanda de vivienda de interés social y popular, para elaborar sus programas y por tanto definir los conceptos de su presupuesto anual, el IVEG pretendía asegurar que el cumplimiento de los programas redituara fehacientemente en la superación del déficit de vivienda. Un ejemplo lo fue el trabajo que realizó para atender zonas rurales, donde mantuvo coordinación con la Asociación Civil Desarrollo Rural de Guanajuato, cuya principal labor en el campo era impulsar programas de infraestructura. Pero dicho ejemplo no se multiplicó en todos los programas ni en todos los municipios.

En todos los casos en que el IVEG estableció vínculos con otros organismos, su relación institucional se efectuó mediante Convenios, a escala nacional e internacional. En términos del discurso que se manejó, esta política del IVEG tuvo su origen en la idea de que el desarrollo del municipio depende, en gran parte, de la forma como se gobierne, de los programas que se promuevan y de las personas que estén al mando de la estructura jerárquica en cada caso. Si bien la toma de decisiones sobre la aplicación de las políticas públicas sectoriales recae, en sentido estricto, sobre el organismo que sea la cabeza de cada sector, el diseño de programas generales es asunto de las instancias corresponsables.

Para los actores directivos del IVEG en el caso de la vivienda en el estado de Guanajuato, esta distribución de la toma de decisiones y de la participación interinstitucional se concretizó en el nivel operativo al implicar que el IVEG no decidía qué municipios y qué personas serían los beneficiarios de sus programas de vivienda. Mientras que en opinión de la población lo que ocurrió fue lo contrario

La forma como se trabajó fue mediante una asignación la cual se efectuaba con base en el criterio de cooperación. En la práctica esto significa un reconocimiento al trabajo que se desempeña por parte de cada una de las familias, comunidades y municipios que participan en la gestión habitacional. Pero de manera previa a esta fase, se decidía la localidad y la modalidad de apoyo.

Fue al interior de cada Consejo Municipal Rural donde se determinaban las comunidades que participarían en cada programa. Es en el seno de esta instancia en que se nombraba un Ciudadano Gestor quien funge como autoridad y representante. Era el responsable de integrar los expedientes correspondientes para promover el beneficio de las familias seleccionadas.

Todo esto se logró a partir de la formación de un Fideicomiso Maestro, de modo que en el fondo de la dinámica gestoria existía un mecanismo que permitía asegurar grandes márgenes de respeto a la demanda participativa, que se expresaría en el proceso de auto calificación y puntuación de cooperación mediante la cual se pondera dónde y quiénes

son los beneficiarios de las acciones del Instituto. No obstante, no deja de estar presente el aspecto político. Con ese sentido y con el mecanismo descrito se decidió el destino de recursos en 1999. En ese año fueron doce municipios donde se aplicaron programas, los cuales destacaron por su participación comunitaria. Por los otros no hubo apoyo del mismo tipo.

Ahora bien, hasta finales de los años ochenta, desde la perspectiva del principio de equidad, pareciera necesario cobrar según la capacidad de pago de los beneficiarios potenciales: quienes tienen ingresos altos deben pagar el costo real, los ingresos medios sólo rembolsar una parte y los de menores ingresos entregar gratuitamente el bien o servicio.⁵⁶⁰ Pero en este caso, la toma de decisiones involucra aspectos que no son específicos del costo beneficio de la vivienda, sino de orden político. Está la idea de incrementar los ingresos públicos revalorizando los bienes y servicios que presta el Estado, para aumentar los ingresos y así aumentar el gasto público y con ello orientar las políticas sociales a la población de menores recursos.

En el renglón de procesos, se considera ideal decidirse por definir procesos clave y de apoyo con base en métodos tales como: cartas de proceso y diagramas de procedimiento, complementándolos con políticas y normas de actuación; enfoque de los procesos en función de la satisfacción de los clientes usuarios para lograr servicios de calidad; asignar los procesos a líderes de cada uno; apoyar la mejora de procesos y calidad del servicio mediante programas de capacitación; analizar los procesos para ir logrando paulatinamente su mejora, según metas y planes de acción; y evaluar periódicamente la satisfacción de clientes usuarios.

Para el IVEG todos los programas de vivienda fueron factibles de presupuestar si cada uno nacía de una factibilidad en cuanto a población - objetivo con posibilidades de responder de manera positiva al financiamiento en crédito que se le otorgue. En su ámbito hubo cuatro líneas de financiamiento: Crédito para Mejoramiento de Vivienda, Lotes con servicios, Promotoría de suelo para urbanización y Pies de casa. En el área de finanzas se trabajó con costos unitarios en permanente observancia de actualización, con el propósito de fortalecer la oferta de lotes por parte del IVEG.

El proceso de trabajo del área financiera incluyó cortes que refieren sus flujos de efectivo, los cuales se mantienen bajo permanente seguimiento y control, en relación con la cobranza, para fines de revolvencia económica. Del presupuesto estatal en 1999 con el que contó el IVEG, 200 millones fueron recursos propios y 68 millones fueron asignados del presupuesto estatal, mientras que en 1998 los gastos de operación del instituto ascendieron a 88 millones y solo se contó con apoyo del gobierno del estado por la cantidad de 11.5 millones.

Un problema especial fue el de los bancos en cuanto a la cobertura geográfica. Solo uno constaba con sucursales en 16 municipios y era el banco con el que se había optado por trabajar dadas las ventajas que presentó en su momento, respecto a otras instituciones financieras. Esto significa que había necesidad de visualizar a la banca en su conjunto. Con el apoyo presupuestal por parte del gobierno del estado y con una mayor efectividad en el

⁵⁶⁰ Cfr. en Cohen Ernesto y Franco, Rolando Op. cit., pp. 51

área de cuentas por cobrar el IVEG pudo capitalizarse en 1999. En ese año no se contaba con pasivos y el 100% del financiamiento se daba en créditos. Cada año se realizó un pronóstico de ingresos y egresos que permitía lograr una definición adecuada del Programa Operativo Anual, donde la toma de decisiones se encontraba en manos del Director General, quien presenta el presupuesto integrado al Gobierno del Estado y gestionaba su autorización ante el Consejo.

El control del presupuesto se realizaba de manera común a través del seguimiento de los egresos por concepto y programa, tanto anual como por proyecto. En lo que se refiere a mecanismos para el control financiero se contaba con un sistema de información que permitía tener datos por año. La concurrencia de fondos para el Instituto solo fue una opción que se tuvo en perspectiva porque había pocas posibilidades de lograrse dado que los presupuestos estaban muy etiquetados y existía poca maniobra de financiamiento que fuese más allá de los que el propio gobierno del estado podía aportar.

En lo relacionado con los recursos económicos, a partir de que éstos llegaban directamente a los municipios como parte del programa de Nuevo Federalismo, las posibilidades de que se orientaran hacia los rubros prioritarios y hacia aquellos enmarcados en los programas nacionales, con las repercusiones desfavorables hacia el sector vivienda. Ante esta limitación se podía considerar pertinente que en el ramo 33 fuese obligatorio canalizar recursos etiquetados para el desarrollo de la vivienda de interés social.

Con ello se aseguraría que dicho sector ocupase un lugar primordial en el seno de los COPLADES, y en el mejor de los casos otorgarle la prioridad mayor, dado que a partir de las reformas a los derechos y obligaciones de los municipios, éstos son la instancia más cercana a los problemas, a la vez que la más obligada para atender el problema habitacional; y entra en discusión que otras instancias deben de corresponsabilizarse.

Pero, dado lo anterior sobre el tema de la toma de decisiones, en Guanajuato, al retomar los datos especificados en párrafos anteriores, se sabe que el principal problema del IVEG es presupuestario, no obstante se pueden hacer las siguientes comparaciones; según el estudio de demanda de vivienda de IVEG, lo que reclamaba en 1996 era vivienda nueva, estadísticas de la CONAFOVI, se encuentra que la mayoría de los recursos fueron utilizados en acciones de mejora o remodelación de viviendas.

Respecto a los resultados de las acciones acumuladas⁵⁶¹ de 1997 al 2000 en los municipios del estado de Guanajuato, se encontró que el 79.35% de dichos recursos fueron canalizados a este rubro, mientras que en el único apartado donde coinciden tanto el estudio como los resultados sobre el pie de casa se encontró que tan solo el 13.8% del total de los recursos fueron destinados a este rubro, y el resto (5.15%) se invirtieron en compra de terrenos (ver grafico 6).

Por lo tanto, la inversión no ataca el problema principal de la demanda que es la adquisición o construcción de nuevas viviendas, tan solo ayuda al que ya es poseedor de

⁵⁶¹ Cálculo realizado por Arnulfo Tolentino Sánchez Cruz para este trabajo.

una casa, o quien tiene un terreno, y solo ataca marginalmente el principal problema de la vivienda que es el de la construcción de vivienda nueva.

Entonces, si bien es cierto que se pudiese calificar como buena gestión la del IVEG en utilización de los recursos, en cuanto a las acciones realizadas no resulta tan importante como se esperaba, pues no ataca el problema del déficit de vivienda en el estado. Es decir, el papel que desempeña en espacio gubernamental de atención a la sociedad no es tan significativo, pese a su importancia intrínseca como instancia local.

La intervención a nivel estatal tiene una distribución tal como se ve en el grafico 5, pero en cuanto atención municipal se observa que no todos fueron atendidos con la misma importancia, no lo fue en función de sus demandas principales, pero, pese a ello, resalta el esfuerzo institucional de atención (ver gráfico 6).

La presente investigación ha dado lugar a la necesidad de contar y en consecuencia de crear un modelo analítico en atención a la ausencia de parámetros identificados como mínimos necesarios para el óptimo desarrollo de las instituciones, en este caso el que se refiere al funcionamiento del IVEG.

A la pregunta sobre la pertinencia de construir un modelo analítico del desempeño de los organismos, la respuesta es afirmativa, al tomar en cuenta que tienen objetivos que cumplir de acuerdo con su decreto de creación, de tal manera que de lograrlo se convertirá en una herramienta que coadyuve a hacer eficaz y eficiente un programa institucional, que se debe basar en la pertinencia de las decisiones que se tomen con respecto a la población que se atenderá.

En la actualidad las investigaciones de tipo cualitativo pueden echar mano del análisis estadístico aún cuando éste sea de naturaleza cuantitativa, esto se logra al no dar, precisamente, importancia a dicho aspecto. Esta discusión parece rebasada porque, si bien es cierto que, la investigación cuantitativa echaría mano de la estadística mientras que la cualitativa funcionaría con operaciones tomadas de la lógica. Estas habían dado lugar a dos objeciones que se plantean al incursionar por este camino: 1. Que la estadística no esta diseñada para tratar variables cualitativas, y 2. Que la investigación cualitativa no tiene pretensiones de generalizaciones⁵⁶².

Estos dos problemas se han resuelto dado el desarrollo interno de la propia estadística y por el hecho de que el análisis estadístico de las variables cualitativas en un primer momento pareciera que no introduce la aleatoriedad en su construcción, (y como la aleatoriedad es precisamente la que permite a la probabilidad la inclusión y medición del grado de error), se ha encontrado que en las ciencias sociales, aún en este tipo de análisis se incluye la aleatoriedad ya que no es posible controlar todo un proceso en la recolección de información, lo que lo hace en sí mismo estocástico, por ello si puede generalizar sus resultados.

⁵⁶² Cortés, Fernando, Algunos aspectos de la controversia entre investigación cualitativa e investigación cuantitativa, en Canales, Alejandro I. y Lerner Sigal, Susana, Desafíos teóricos – metodológicos en los estudios de población en el inicio del milenio, Colmex, U de G, y SOMEDE, México, 2003, p. 151

En síntesis, si la investigación cualitativa desembocó en una matriz de datos, recurrir o no a la estadística debiera depender de si esta disciplina tiene o no la habilidad de responder algunas de las preguntas que surgen a lo largo del estudio. No importa si la muestra es o no aleatoria, tampoco depende del tipo de instrumento utilizado para recopilar la información y menos aún si el interés está o no en generalizar los resultados más allá del dominio restringido de los datos⁵⁶³

Estas aseveraciones parecieran estar fuera de lugar pero es necesario resaltar que muchos trabajos no han desarrollado esta parte de los estudios cualitativos por no superar estas diferencias, y me parece que hay trabajos que si han permitido visualizar esta necesidad, sobre todo porque muchos de ellos presentan tal grado de complejidad en el análisis de sus variables, que a veces es difícil de desentrañar y hacer modelos explicativos implicaría un esfuerzo mayor, no obstante se puede seguir en esta línea de pensamiento.

Al proponer la necesidad de pasar de los análisis cuantitativos a los cualitativos o viceversa, no se busca destacar que es más preponderante, lo cuantitativo o lo cualitativo, lo que se busca es destacar su importancia, por ejemplo, en la presente investigación sólo se logró calificar los avances del programa, es decir, se otorgó una calificación entre lo planeado y lo realizado, y aunque se sostienen las afirmaciones hechas, por una serie de argumentos que no muestran los números, el IVEG ciertamente mostró avances, pero es necesario diseñar una metodología para determinar el curso de acción a tomar en cada caso. Y si un municipio presenta una situación determinada, esto genera la necesidad de tomar determinadas acciones y si existen los recursos (cuando es posible), entonces, como se debe actuar de manera óptima, esta es la necesidad de la construcción de tal herramienta de decisión, es lo que los nuevos estudios sobre vivienda deben cubrir. En este sentido los principales rubros que debe cubrir los subsecuentes estudios de tipo cuantitativo y cualitativo en el caso de la vivienda deben ser:

- ⇒ Impacto local de las políticas y programas federales de vivienda.
- ⇒ Instrumentación de las políticas y programas locales.
- ⇒ Coordinación intergubernamental para incrementar el esfuerzo de carácter nacional.
- ⇒ Construcción de la memoria histórica del quehacer local del instituto.
- ⇒ Sistema de actores de la gestión, producción y consumo de la vivienda.
- ⇒ Diseño de políticas y programas locales.
- ⇒ Eficiencia y eficacia de las decisiones públicas.
- ⇒ Mecanismos de elegibilidad de la población a beneficiar.
- ⇒ Mecanismos complementarios de apoyo a la demanda social.
- ⇒ Vinculación entre quienes diseñan y quienes operan las políticas y los programas.
- ⇒ Desarrollo de estrategias locales *ad-hoc*.
- ⇒ Procesos autogestivos.
- ⇒ Mecanismos de autoproducción.
- ⇒ procesos informarles de la acción pública.
- ⇒ Papel principal que desempeña el instituto en el sector y en el gobierno estatal.
- ⇒ Procesos locales de producción de suelo y de vivienda.
- ⇒ Funciones y atribuciones principales.

⁵⁶³ *idem*, p. 159.

- ⇒ Marco operativo y alcance de los programas locales.
- ⇒ Gestión y funcionamiento para la provisión de suelo habitacional.
- ⇒ Subsidio a programas de mejoramiento y autoconstrucción.
- ⇒ Aciertos y limitaciones de los programas de vivienda.
- ⇒ Fortalecimiento del quehacer de los actores involucrados.

Algunos de estos aspectos han sido tocados en esta investigación, pero dada la naturaleza de la misma ha resultado marginal su desarrollo como temas particulares. Pero como consecuencia se puede sugerir los siguientes modelos matemáticos a desarrollar.⁵⁶⁴

La importancia de la metodología cuantitativa en la política social de vivienda, caso IVEG, innovaría diversas herramientas. La investigación de operaciones es una de las herramientas, compuesta de tácticas flexibles para realizar la toma de decisiones más adecuada, donde se tiene que enfrentar más de una respuesta a preguntas concretas, y la habilidad para detectar el curso de la acción adecuada solo puede ser obtenida con estudios exploratorios, tales como el estudio de caso.

Existen diversas formas en las que una decisión puede ser tomada bajo determinadas circunstancias, una de ellas consiste en la aplicación de un modelo. La formulación del modelo es una etapa fundamental, preliminar a la aplicación de una decisión. Un modelo es una abstracción o simplificación de la realidad. El objetivo que se persigue es la construcción de un modelo adecuado para la política social, en el caso concreto del problema de la vivienda en el Estado de Guanajuato. Para obtener una solución a partir del modelo, es necesario configurar los parámetros y constantes que servirán para construirlo. Esto requiere de recolectar información, que en muchos casos no está dispuesta y en algunos otros se realizaran estimaciones, por lo que la selección del procedimiento para la generación de resultados requiere, de la construcción de los modelos ya existentes, y sea posible decidir si por ejemplo es factible la aplicación de alguna técnica o si se requiere minimizar costos y optimizar el mayor numero de viviendas por construir en este caso el método de asignación proporciona una manera adecuada de distribución de los municipios por atender según problemas de demanda de vivienda.

Así mismo se puede pensar en la aplicación de la estadística con el objeto de proporcionar, con sólo un apoyo a modelos ya construidos, una forma de obtener resultados numéricos. Es un análisis cuantitativo basado en el desarrollo simultáneo de la observación y la teoría, relacionados a través de métodos de inferencia. Están directamente relacionados con la determinación empírica de los supuestos, es decir, se trata de encontrar un conjunto de supuestos que sean suficientemente específicos, de tal manera que permitan aprovechar de la mejor forma posible los datos que se tienen a disposición.

Por su parte, el análisis de regresión proporciona el valor esperado de una variable aleatoria “Y” condicionado al valor de una variable aleatoria “X”. Si se traza un diagrama de dispersión de puntos de datos $(X_1, Y_1) \dots (X_n, Y_n)$, y se percibe una relación lineal, la recta es la forma funcional correcta, aunque no necesariamente la curva tiene que ser de forma lineal. La mejor recta se traza aplicando el método de mínimos cuadrados. Éste es un método de ajuste de una recta de regresión a un conjunto de datos. El grado de asociación

⁵⁶⁴ Planteados por Olmedo García, Leonardo en , *Diseño de una Base correlacional*. UNAM-Acatlán, México.

de las variables se observa por los coeficientes “ R^2 ” y “ R ” considerando los diferentes organismos de vivienda, en especial el IVEG, así como el ingreso destinado a este instituto, la demanda, u la oferta de la vivienda en los diversos municipios del Estado de Guanajuato. Con el uso de este método se pueden generar proyecciones así como identificar la relación que se gesta entre el ingreso destinado a dicha problemática y la relación de los demandantes sobre ello.

Contemplemos ahora una metodología de la estadística inferencial, que explora situaciones o conceptos subjetivos. Es el caso de la idea de “buen gobierno”, concepto que involucra otros, los cuales son intrínsecos a cada sociedad y que también se mueven y evolucionan y se transforman habilitando una generalización conceptual acerca del buen gobierno. Por ejemplo, los parámetros para definir al buen gobierno pueden ser: eficacia, eficiencia, rendimiento de cuentas (esta última es de las menos cualitativa); honestidad, transparencia; atención equitativa, atención incluyente; aceptación de la participación institucionalizada, todo ello con el fin de promover el bienestar general de una localidad o entidad.

Esta técnica recopila datos de opinión por medio de entrevistas, cuestionarios o sondeos. Los reactivos o ítems se consideran variables tentativas que explican el comportamiento del fenómeno o problema; por ello deben ser convertidas a datos o variables numéricas para aplicarles un tratamiento matemático y transformarlos en información que al ser analizada, define un nuevo conjunto de variables, generalmente menor, que contrastan con el resto de las mismas. En otras palabras, el nuevo grupo de variables es discriminado por presentar valores significativos al término del proceso de análisis de todas las incógnitas tentativas, o bien, vale decir que el nuevo grupo discrimina al resto de las variables por diferir considerablemente en los resultados de la prueba.

Este análisis genera un nuevo modelo de variables discriminadas o discriminatorias que debe ser evaluado, como lo fue en un principio el modelo proporcionado por todas las variables iniciales o tentativas, con el fin de observar el comportamiento del fenómeno con respecto a las incógnitas discriminatorias y, con base en ello, analizar el resultado que arroja este nuevo modelo y determinar si tal agrupamiento de variables es necesario y suficiente para considerarlo como el conjunto de variables representativas del fenómeno en estudio. Este método del análisis multivariado se denomina análisis factorial y forma parte específica del análisis de varianza.

En cuanto a la teoría de juegos, ésta se ha convertido en una valiosa herramienta para analizar situaciones políticas mediante modelos tomados de los juegos de estrategia, incorporando a ellos mediante la conducta estrategia de los agentes, que cooperan o compiten para lograr sus propósitos. El objetivo de la teoría de juegos es construir modelos de situaciones reales, las conclusiones que aportan son sólo pautas generales de comportamiento, que proporciona normas más precisas en tanto el modelo refleje con más precisión la realidad.

De ahí se parte para proponer el estudio de los juegos matriciales por medio de los juegos por objetivos, que consisten en obtener la probabilidad de conseguir un valor del

juego establecido por el jugador y la estrategia para lograrlo. El jugador establece un conjunto de objetivos a nivel de satisfactores y a partir de ellos se formula el juego por objetivos y se establecen los resultados que caracterizan las soluciones de estos problemas. El espacio de objetivos para dicho jugador se puede descomponer en regiones tales que todos los objetivos que pertenecen a una misma región tengan la misma probabilidad de alcanzarse; el jugador podrá determinar, según su actitud ante el riesgo, que objetivos quiere conseguir en la realización del juego.

En la actualidad, la teoría de juegos cooperativos se aplica en ciencias políticas. El modelo clásico de dicha teoría presupone que todos los jugadores cooperan entre sí, sin embargo, la realidad impone ciertos límites a la cooperación total entre los jugadores, debido a que no siempre puede aplicarse para modelar todas las situaciones. Esto sucede en cualquier juego que intente representar una situación en la que algunos jugadores no sean afines entre sí o tengan algún tipo de veto a la participación de ciertos jugadores en determinadas coaliciones.

En estas situaciones se permite a los jugadores sólo un número finito de movimientos, con lo que se puede llevar el modelo a un juego, en el que cada jugador escoge una estrategia y cada una de ellas representa a uno de los posibles planes de movimiento que este jugador realizaría a lo largo del desarrollo del juego.

La matriz que a continuación se muestra, es un caso particular de un posible planteamiento que puede suscitarse entre la población (cualquier demandante) y el Instituto.

		Estrategia 1 del IVEG	Estrategia 2 del IVEG
	Acción	Atiende	No atiende
Estrategia 1 solicitante	Ahorrar	Se mantiene demanda y se avanza en la atención	Se reduce la demanda
Estrategia 2 del solicitante	No ahorrar	Se mantiene la demanda, pero no avanza su respuesta	Se mantiene el rezago

Aquí la atención a la demanda dependerá de la valoración de su gestión; el orden de preferencias de mejor a peor se da en función del cumplimiento de los requisitos institucionales. Cada jugador puede ordenar y dar valores numéricos a las consecuencias.

Por tanto, es importante el análisis de la teoría de juegos, porque en ella tal vez se pueda demostrar que la cooperación entre los diferentes municipios podría lograr una mejor distribución de los recursos, ya que los participantes juegan por captarlos. Se sabe que la teoría de juegos sólo proporciona soluciones a situaciones simples, pero estas soluciones ya han conducido a cambios fundamentales en la manera de pensar.⁵⁶⁵

El fundamento de un juego es la toma de decisiones multilateral. Por ello, el juego puede considerarse como un problema de decisión múltiple cuando los distintos decidores tienen que optimizar objetivos de forma cooperativa o no cooperativa, con estructuras de información iguales o diferentes y con un conjunto de acciones finito o infinito, entre las que tiene que elegir. Es decir. La teoría de juegos comparte con la teoría de decisión muchos aspectos, de forma que ambas teorías se complementan. En general, un juego bilateral de decisión es una situación en la que la toma de decisiones es compartida por dos decisores, que generalmente valoran dicha decisión en forma distinta. Esta puede ser de manera cooperativa o no cooperativa.

En la situación cooperativa, al tomar una decisión ambos jugadores tratan de escoger la “mejor” de todas las alternativas disponibles, para ambos. Si ambos jugadores cooperan, como las estrategias mixtas conjuntas está permitidas, el juego se convierte en un juego lineal, con dos objetivos que es fácil de resolver, cuando existe una situación no cooperativa, se plantea un aditamento pues un decisor puede desear una estrategia o acción para asegurarse, un cierto valor en su función objetivo, también llamada de beneficio o de pagos; sin importarle lo que haga su oponente.

Para el estudio del carácter no dominado de cada decisión se considera una función distinta. La dificultad del estudio va a depender de la forma de las funciones. En un juego cooperativo no es necesario analizar las estrategias de los jugadores; solo es suficiente conocerlos pagos asociados a los resultados del juego. Si la utilidad de los jugadores es transferible, un juego cooperativo es un par es un conjunto finito.

La idea anterior, trata de vislumbrar una generalización del caso particular antes mencionado, de la capacidad de aplicación en una gama amplia de conflictos entre los actores socio-políticos o entre instituciones. Por ello, es posible considerar cualesquiera de estas teorías para el análisis de problemas sociales, y políticos, puesto que la simulación permite recrear artificialmente los posible resultados (recompensas) sobre conflictos entre actores (jugadores), es decir, entre la confrontación de los conjuntos de estrategias (conjunto de decisiones que permiten obtener un resultado o cumplir un objetivo) que representan a cada participante.

Esta simulación se efectúa por medio de un árbol de decisión en el cual cada nodo representa una situación o escenario y las líneas representan, de acuerdo con el contexto, la decisión para llegar a la siguiente situación o la probabilidad de ocurrencia de un próximo evento. Así pues, como las ciencias sociales, implican interacción entre individuos, se pueden delimitar muchos de los problemas que se generan entre ellos bajo el enfoque de la teoría de juegos o de la teoría de las decisiones.

⁵⁶⁵ Binmore, Ken, Teoría de juegos, McGraw-hill, España, 1994, pág. vii (624 pp.)

Si aplicamos lo anterior dentro de la presente investigación, no es difícil ver que el manejo de una política pública, que a menudo se decide bajo votación, puede ser analizada como un conflicto entre grupos de interés, internos o externos al Instituto (Consejo Directivo, Consejo Asesor y Dirección General).

Es posible de recrear algunas situaciones factibles: la primera puede ser que el Consejo Directivo y el Consejo asesor difieran sobre la elección y los beneficios de un programa o política que se desea implementar en el Instituto. Ninguno de los dos se preocupa por cuestiones de principio. Solo se preocupan por el poder y, por tanto, eligen programa o política con el único objetivo de beneficiar su propia instancia y dado que la Dirección General se mantiene al margen y por política toda implantación de un programa nuevo debe ser aprobado por unanimidad o en el peor de los casos por mayoría, se somete a votación. Dentro de la Dirección General existen diversos criterios y algunos de los miembros se inclinan por rechazarla y otros tantos por admitirla.

Entonces, y aplicar la teoría de juegos podría darle solución a la anterior situación considerando las preferencias sobre los votantes como dos polos opuestos en un intervalo numérico. Este enfoque favorece la incorporación del aspecto político donde las votaciones fluctúan de un lado a otro de este.

Así, cada Consejo fija su preferencia en algún punto del espectro político. Los votantes se manifiesta uniformemente distribuidos dentro del espectro y cada uno de ellos se sitúa de acuerdo con su preferencia o criterio. El objetivo es encontrar el votante medio entre aquellos cuyas opiniones se localizan entre las políticas o programas de los dos grupos (Consejos).

Un suceso alterno que se puede suscitar sería considerar la admisión de nuevos miembros en el ámbito de la Dirección general, sometiendo esta inclusión a votaciones. Entonces, cada uno de los tres jugadores (Consejo Directivo, Consejo Asesor y Dirección General) tienen sus propias preferencias acerca de los posibles candidatos, pudiendo ser éstas últimas: compadrazgos, favoritismos dados por relaciones afectivas, económicas, etcétera. Al aplicar teoría de juegos existe un abanico de posibles resultados. Aquí, el objetivo de plantear este problema con los conceptos de estrategema de juegos implica analizar las posibles coaliciones entre grupos con intereses en común o jugar estratégicamente con las votaciones, esto dependería de cuáles son las reglas del juego, o sea, de la votación.⁵⁶⁶

Es apreciable que esto podría aplicarse a la estrategia operativa de los programas sustantivos, lo cual incluye la toma de decisiones, prioridades y población objetivo que ha de generar el Instituto de Vivienda de Guanajuato.

⁵⁶⁶ Este tipo de análisis adquirió auge a partir de la década de los setenta, cuando se dio una gran explosión de grupos de investigadores que estudiaron las diversas aplicaciones de la teoría de redes en universidades europeas y norteamericanas y posteriormente en China, Japón, Oceanía y América latina. Algunos autores sugieren que el análisis moderno de las redes sociales surge en 1934 con la aparición del libro sobre sociometría

Ahora bien, en el análisis lógico de problemas de decisión que se tienen tanto en el sector público como en el privado, el espíritu de este análisis está en dividir y conquistar, es decir, descomponer el problema complejo en subproblemas que serán más simples y sobre los que se tomará decisiones para posteriormente conjuntarlas de manera sistemática y definir acciones a tomar para enfrentar el problema como un todo aquí se hace del análisis de cada problema y una separación de los factores que intervienen en la incertidumbre sobre las consecuencias que se puedan tener y los que deben considerarse para la preferencia que el decisor pueda tener sobre esas mismas consecuencias.⁵⁶⁷

No se presenta una teoría descriptiva del comportamiento de los decisores cuando tienen un problema importante (en su proceso de toma de decisiones por inconsistencias). Tampoco es una teoría sobre el comportamiento de un actor ficticio, es una teoría que prescribe lo que un actor confrontado con un problema de selección bajo incertidumbre, deberá hacer para seleccionar un curso de acción que sea consistente con sus convicciones y preferencias personales.⁵⁶⁸

Otra perspectiva alternativa para estudiar aspectos de la política social de vivienda, desde ángulos diferentes, pero cuyo enfoque sea sociopolítico, es la teoría de grafos. Así un gráfico simétrico corresponde a una relación simétrica, un grafo transitivo completo, a una relación de orden completa. En la teoría de grafos y el análisis de las relaciones son en cierto modo similares. Ambas resultan más útiles en sus aplicaciones; quizás el análisis de las relaciones es más útil para el estudio de las relaciones especiales (equivalencia); mientras que la teoría es más útil en el estudio de las relaciones arbitrarias⁵⁶⁹.

La noción de conexidad es importante para la aplicación de la teoría de grafos a las ciencias sociales: constituye la versión matemática de uno de los aspectos de la noción psicológica de cohesividad de grupo; intuitivamente se refiere a la densidad de relaciones.⁵⁷⁰ La creación de una red de comunicación en un grupo no suele basarse en criterios científicos válidos. Y sin embargo la elección de cuál deba ser la red establecida concierne al grupo, cuya vida puede resultar afectada en gran medida por ella. El problema psico-sociológico que se plantea es el siguiente: en qué medida depende la vida del grupo de la red de comunicación disponible.

Introducir el análisis de redes en el tema de la política facilita la integración y conceptualización de las dimensiones a estudiar unificando los aspectos socio-políticos con su expresión matemática, redimensionando a ésta en su contenido con la investigación social. Con esto se opta por nuevos enfoques que dan pauta para preguntarse sobre diversas situaciones cuya explicación se da a priori; con el análisis de redes se formulan

⁵⁶⁷ Acosta Flores, José Jesús, 1977, *Teoría de decisiones en el sector público y en la empresa privada*, Editado por servicios de Ingeniería S:A., México, p. 5-6

⁵⁶⁸ Op. cit.p. 5-6

⁵⁶⁹ *idem*, p. 29

⁵⁷⁰ *idem*, p. 42,

hipótesis de forma interdisciplinaria, lo que da entrada a la investigación en una nueva dimensión. Algo que resalta en el análisis de redes sociales es que proporciona conexiones entre entidades y tendencias, antecedentes y consecuencias de las mismas. El enfoque de las redes sociales convierte a la situación de independencia su punto central de estudio.

La imagen de una red social comienza con la definición de los actores sociales que están vinculados. Inminentemente, en política social, el sistema de actores emerge en torno a una institución pública, institución que a nivel estatal se encarga de traducir, por un lado la política de vivienda federal, y por otro, la del gobierno local, en el ámbito de una realidad federativa en particular.

Al abordar los puntos iniciales del cuarto capítulo se observó que el Instituto experimentó una reorganización, aplicada a partir del año de 1995, donde los actores adquieren nuevas caracterizaciones. Tales actores, inmersos en la estructura orgánica del IVEG y sus respectivos perfiles se enuncian en los esquemas gráficos.

Así, una red social consiste en dos elementos: una población de actores y por lo menos una relación que sea mensurable, definida para cada par de actores. Las relaciones pueden comprender cualquier acción, actividad, transacción, obligación u otro tipo de conexiones entre pares o entre grupos y subgrupos de actores. De este modo, en el IVEG la red de interacción de actores se da por estratos.

Los segmentos o conexiones (líneas del gráfico) representan canales de flujo de algo, de manera que fluye a través de las conexiones de los actores. Pero dependiendo del objeto de análisis en la interacción de los actores el flujo puede ser de bienes, servicios o información, incluso conflictos personales entre las partes. A su vez, este flujo puede adquirir valores, lo cual permite interpretar el o los niveles de relación o fluidez en la red social. Partiendo de esto último, las dos redes anteriores sientan la base para comenzar un estudio minucioso acerca de los actores.

Puede enriquecerse lo anterior por medio de la incorporación de mecanismos de investigación que permitirán esquematizar y, en la medida de lo posible, cuantificar la organización de actividades y conocimientos de un individuo, así como la gestión de una institución como el IVEG; en su entorno intrainstitucional e interinstitucional. Cabe mencionar que el IVEG puede verse como un actor que interactúa con otros (institutos estatales y federales) en un entorno y desenvolvimiento propios. El concepto que permitirá tal explicación es conocido como principio de equilibrio, el cual permite dar cuenta de las actitudes y, patrones de comportamiento.

La teoría del equilibrio se ocupa de dos tipos de objetos sociales: personas y no personas entre los cuales pueden existir dos tipos de relación. La relación de sentimiento o vínculo se refiere a la manera en que un actor estima, admira o valora a otro, y esto se denomina vínculo positivo, pero si no le gusta, desaprueba o rechaza, entonces es una relación o vínculo negativo.

También podemos determinar una relación de unificación, sin embargo, su aplicación requiere de sutilezas. Esta relación existe entre dos objetos sociales cuando

percibimos que “pertenecen unidos”. Cuando dos objetos no forman unidad, escribimos se interpreta generalmente que los objetos están separados. Dentro de las relaciones de unificación están las de causalidad, posesión y similitud. Con estos objetos y las relaciones sociales es posible considerar un amplio rango de configuraciones, por ejemplo, duplas o triadas, etcétera.

Así pues, traspolando lo anterior dentro del contexto del IVEG, podemos delimitar o caracterizar una triada compuesta por dos actores, sean el Consejo Asesor y Consejo Directivo, y un tercer objeto social, el cual podría ser una persona o un objeto impersonal.

En una relación genérica en la que puede existir una triada de relaciones objetivas, en el sentido de que representan información posible de obtener, son relaciones de vínculo que forman unicidad (ver esquema 1)

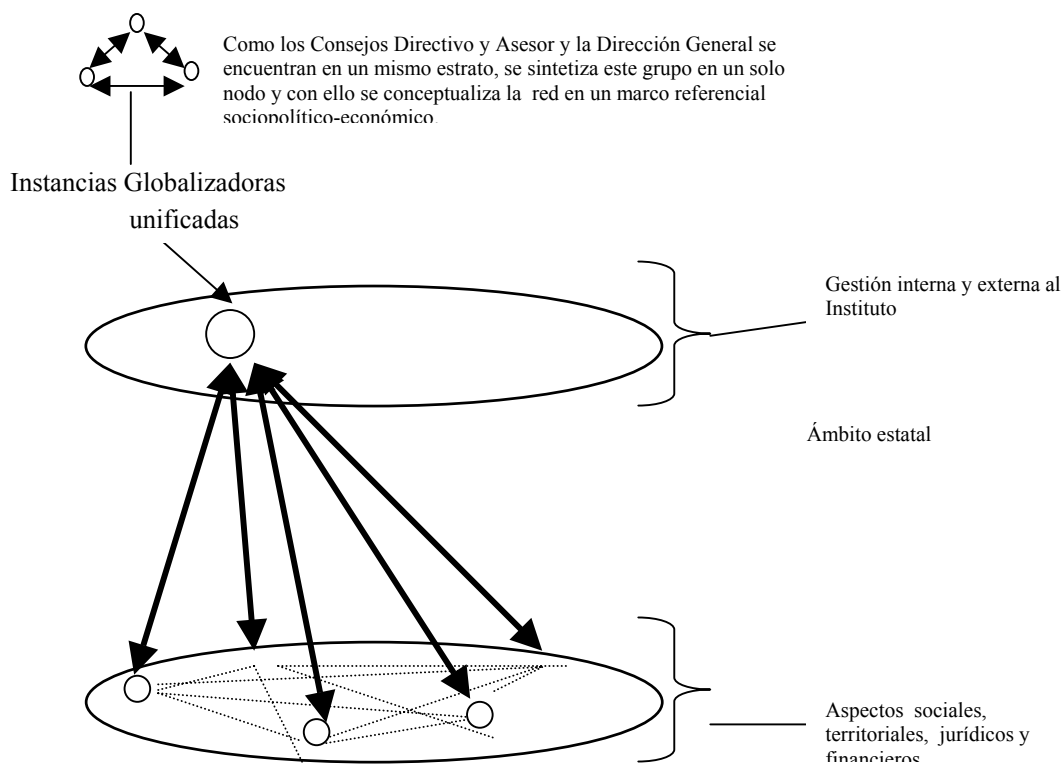


Esquema 1 Relación genérica de tres objetos sociales de cualquier

1)

El esquema anterior pueden recibir un tratamiento desde la teoría de gráfico que permite determinar si una triada se encuentra equilibrada o desequilibrada. Ahondando en la formalización de tales conceptos tenemos que , una triada esta en equilibrio si no hay segmentos (líneas o flechas las cuales denotan el vínculo) negativos, o si en la estructura hay un par de elementos negativos.

Una triada está en equilibrio si las tres relaciones son positivas o si una relación es positiva y las otras dos son negativas, y está en desequilibrio si una es negativa y las otras dos positivas, esto debido al álgebra de los signos. Se pudiese dar el caso contrario con tres relaciones negativas que se interpreta como ambigua o indefinida. También podría darse el caso de encontrar en esta interacción humana de actores institucionales del IVEG en una quintupla a nivel del Consejo Directivo y una triada a nivel directivo formada por las tres instancias (ver esquema 2)



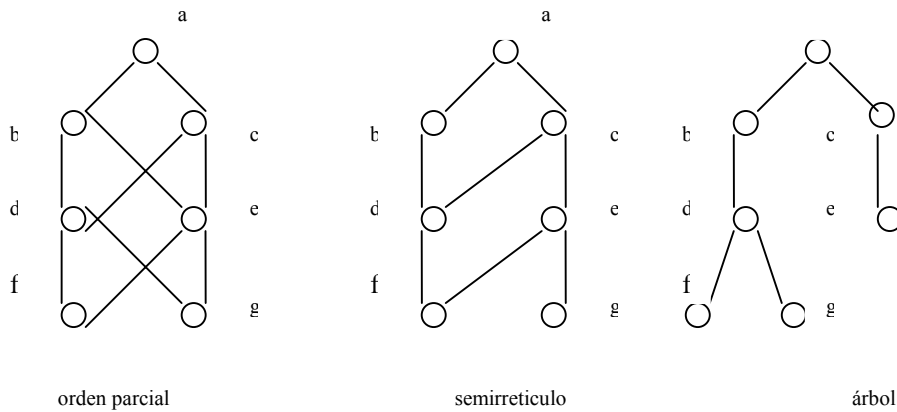
Así, por ejemplo, si un miembro del Consejo directivo admira a un miembro del Consejo asesor descubre más tarde que apoya cierta creencia que le repugna, la triada está en desequilibrio, este es un estado insatisfactorio y existirá posiblemente una tendencia que cambie la estructura. Teóricamente se manejan dos hipótesis:

- i) En un estado en desequilibrio existe n fuerzas hacia el equilibrio que aparecen y cambiará al menos una relación de la triada para dar lugar al equilibrio.
- ii) Si no es posible el cambio desde una situación en desequilibrio, esta situación producirá una tensión adicional.

Estas hipótesis del equilibrio no pueden por sí solas predecir el cambio que ocurrirá, ni dice algo de cómo se produce el cambio. En el ejemplo, un actor creará un estado de cosas en equilibrio dejando de admirar otro y evaluándolo negativamente. Por otra parte, aquel podría convencerse de que la creencia en cuestión es de hecho buena, o de que la otra parte no la tiene.

También existen “implicaciones al interior de las relaciones. Supongamos que dos aprecian el mismo objeto social, pero no pueden tener al mismo tiempo. En tal situación es improbable que la triada este equilibrada (ver Esquema. 3)

Esquema 3



Estamos ahora, en posibilidad de esbozar la formalización de triada con la perspectiva de teoría de gráficas bajo el concepto de 3-ciclo. Un ciclo es un camino cuyos puntos inicial y final coinciden y que no pasan dos veces por ningún otro punto del camino.

Entonces, para la relación de vínculo (estima) su negación es la opuesta (desagrada). El complemento es la indiferencia. Para la relación de sentimiento tenemos 3 valores. En términos de la teoría de gráficas los podemos considerar como 1,0,-1 y son grafos con signo, es decir, las líneas (relaciones) adquieren los valores 1,0,-1 según sea el caso. Para la unificación tenemos una analogía salvo que el complemento de para dos objetos sociales es que no se advierte que “pertenecen unidos”. El valor 0 puede significar que los objetos no se han percibido, ni reconocido en absoluto, o se han percibido pero muy separados o incluso que uno ha sido percibido y el otro no.

La noción de ciclo se define equilibrado si tiene un número par de líneas negativas y desequilibrado si tiene un número impar de estas. Finalmente, definimos un grafo en equilibrio si el signo de todos sus ciclos es positivo y en desequilibrio si es negativo.

Una manera intuitiva de comprender tal generalización y asociándolo en concreto a la estructura del IVEG y, a su vez, con otras instituciones estatales y federales, considerar la construcción de todos los ciclos y con ello detectar, que equilibrio posee la estructura de los actores institucionales y que individuos u objetos impersonales propician el desequilibrio.

Otra aplicación importante, que la teoría de gráficas proporciona, es la esquematización de las características más importantes de las organizaciones, el tipo de poder y la manera en que se ejerce. La relación formal “tiene poder sobre” puede abstraerse y representarse por una estructura denominada semirretículo o látis, la cual se define como un conjunto parcialmente ordenado, en el que cada par elemento tiene una cota superior y una cota inferior. Esta idea debe remitirnos a la jerarquización dentro de un grupo de personas y donde los segmentos o líneas representan la relación denominada de inclusión que determina el orden parcial entre los elementos. Se pueden usar semirretículos para modelos de organización formal del

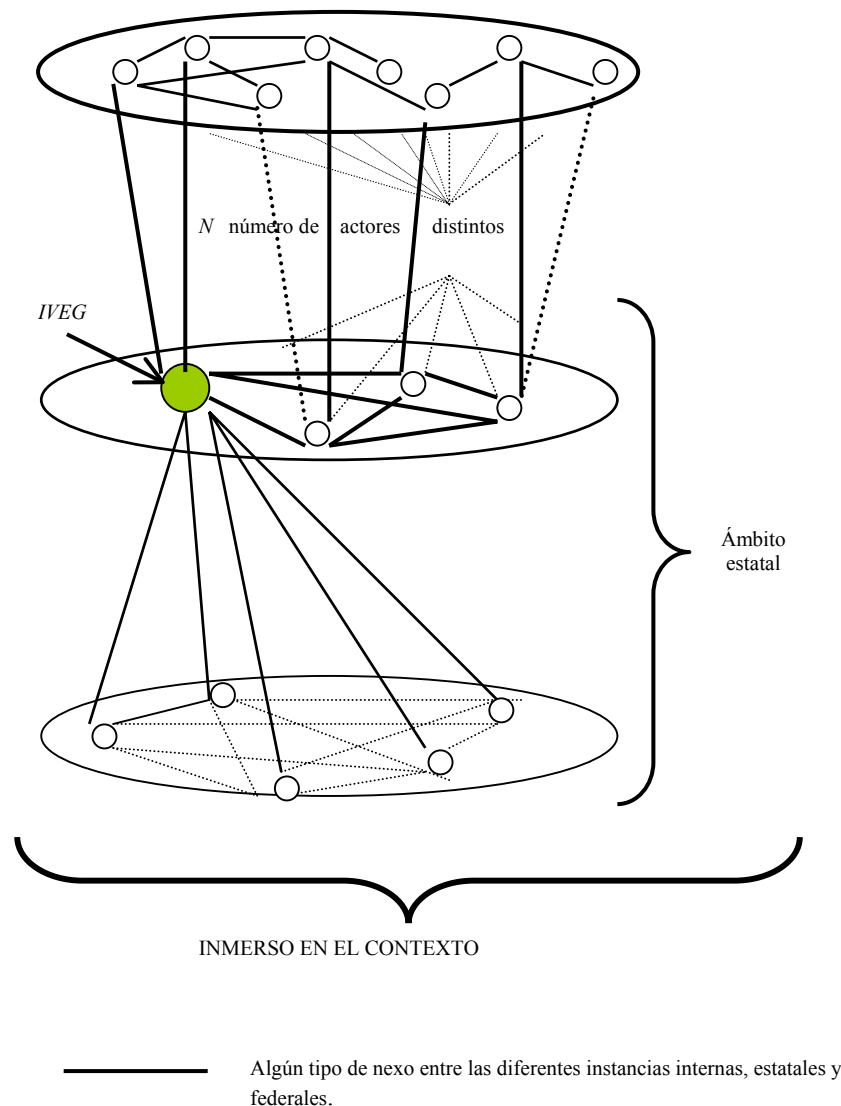
Se puede considerar que las organizaciones formales tiendan a ser árboles. Si al construir una organización la elite organizadora se encargase de minimizar las órdenes

conflictivas una estructura de árbol serviría para este fin. Pero aunque la estructura de árbol sirve para minimizar las ordenes conflictivas, si ocurre cualquier fallo en la transmisión un subordinado producirá una desconexión. Transmitir órdenes en una cadena de posiciones puede ser tedioso e ineficiente. Sin embargo, el papel de un superior puede incluir algo más que el simple hecho de dar órdenes. Se puede hacer una distinción entre suministrar información a los subordinados y alentar sus motivaciones como participantes. Lo último resulta importante si reconocemos que los individuos no responden solo a factores económicos. La estructura de árbol asegura el control de los individuos y el semirretículo asegura el control de grupos de individuos. Así pues, al considerar las diferencias sociológicas entre semirretículo y árbol, es claro que la relación de coordinación puede ser cualitativamente diferente en diferentes partes de la estructura.

Dado que la estructura de los individuos es un semirretículo, una estructura de oficina definida de este modo es también un semirretículo que da una hipótesis empírica a examinar. Evidentemente un enfoque más apropiado sería tomar la estructura de oficina de una organización y examinar después la estructura individual. Sin embargo, no existe una razón por la que la estructura de los individuos de una oficina sea un semirretículo, mientras que en una estructura de oficina construida de la forma anterior, los elementos de cada oficina son un semirretículo. Esto podría ser una hipótesis empírica con los mismos argumentos aplicados para cada oficina, como antes se aplicaban para la estructura total.

En seguida se presenta la red estratificada del Instituto para dar pie a la consideración de observarlo de inmediato en el contexto de la investigación (cuyo foco central es el ámbito estatal de un caso en particular, pero puede un símil acercamiento a otras instituciones locales de vivienda) y visualizar la complejidad en la que se encuentra inmerso y, por lo tanto, también la política social de vivienda. En la red solo se desglosan los actores del IVEG, sin embargo no es difícil concebir que las demás instancias estatales contienen su propia red de relación, tanto interna como con sus homólogas, en el ámbito federal.

Red del IVEG en el contexto nacional:



Así por medio de la teoría de redes se esboza su análisis y su aplicación. Un planteamiento más profundo sobre la anterior red social permitiría una posible conceptualización de los fenómenos de índole institucional, como hechos racionales. Aunque, las explicaciones analíticas de redes varían, la investigación de redes sociales comparte la perspectiva relacional para visualizar sus problemas.

Las colecciones de actores sociales son vistas en términos de sus contactos mutuos, de las transacciones entre ellos, de los recursos que transfieren y de las situaciones que los ponen en contacto; se basan en propiedades de relaciones que explican los fenómenos sociales en diferentes grados de aglomeración., es decir, de las propiedades de los actores individuales a las propiedades de un sistema y viceversa, sea de una institución.

La importancia del enfoque de redes sociales radica en su perspectiva relacional y en su poder analítico para especificar y medir las propiedades estructurales de la estructura social al poner a prueba hipótesis estructurales. En este sistema se buscan, básicamente, las

regularidades en los patrones emergentes y las consecuencias de los nexos entre las entidades del sistema.

Entonces, es posible fundir lo cualitativo con lo cuantitativo en un modelo que permita medir el desempeño de una institución pública que, si bien parte de la perspectiva sociopolítica y termina con la traducción de las políticas en programas de vivienda, etcétera, que atienden a necesidades sociales.

Esta posibilidad es enmarcada con las consideraciones que hemos hecho, al incluir la matemática, fusionando sus criterios en lo social. Damos pauta a que no solo se amplíe la aplicación del conocimiento abstracto en el análisis social sino también al enriquecimiento de las áreas sociales sin olvidar que en este modelo que nace del ámbito de las interrelaciones entre actores sociales, también se gestó un grupo multidisciplinario. ⁵⁷¹

⁵⁷¹ Los cálculos precedentes, integrados en este subcapítulo, fueron realizados por Arnulfo Sánchez Cruz, la idea de un esquema explicativo la hizo Guadalupe Uribe Gutiérrez y el planteamiento de los modelos lo realizó Leonardo Olmedo García, en Diseño de una Base Relacional, UNAM, 2004.

Consideraciones finales y conclusión

Se ha hecho un recorrido histórico conceptual de la política social en México, desde su génesis hasta finales del siglo XX, proporcionando así un marco referencial que comprende las estructuras institucionales y las interacciones generadas por los actores sociales y políticos que participan en ello. Tras la revisión de los conceptos y la trayectoria de la política social y su aplicación en el ámbito local de un gobierno estatal, se tienen los siguientes comentarios.

1.- La política social está más allá de la dicotomía Estado-mercado, donde la política social tiene una función exclusivamente protectora de las relaciones sociales ante la mercantilización.⁵⁷² Lo que existe es un contexto en el que están presentes movimientos sociales, organizaciones de consumidores y usuarios, las asociaciones vecinales, que se convierten en actores que se transforman o desaparecen, se fortalecen o decaen en función de su participación en la política social.

Una condición para que la política social conserve su carácter público es que el gobierno la asuma como parte de sus funciones, como asunto de Estado, y sea financiada con recursos públicos, sin que esto implique necesariamente que sea el gobierno el único productor y distribuidor de los servicios y bienes sociales. De aquí se seguiría la necesaria emergencia de nuevos actores.

Sin embargo, en los noventa predominó la visión economicista para hacer frente a la crisis, y al aumento de la pobreza, así los gobiernos de este periodo consideraron que la mejor política social era una buena política económica, que recuperara el crecimiento

⁵⁷² Moreno, Pedro H., 2001, "Nuevos actores e implementación de la política social" en Penso, Cristina T. y Font, Isabel (Coord.) *Políticas sociales y nuevos actores*, Universidad Nacional Autónoma Metropolitana, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades Serie Administración, México, pp. 54.

económico y mejorara las condiciones de vida de la población. Pero lo que se observó es que los ritmos de la recuperación económica no concordaron con las demandas sociales y no llegó el supuesto bienestar esperado. Lo que podría hacer que la política económica se vinculara con la política social, sería una política de desarrollo social, donde el bienestar fuera el objetivo de todas las políticas públicas, incluyendo la económica.

Los conceptos de política social, capacidad de gobierno y gobernabilidad están relacionados porque hacen referencia acerca de qué, cómo y por qué del quehacer gubernamental. La sociedad espera un “buen gobierno”, el cual es el resultado de una serie de capacidades técnicas y administrativas, que se traducen en políticas específicas para el bienestar de la ciudadanía. Si la política social se concibe como parte integrante del conjunto de políticas públicas, no sólo para mejorar condiciones de vida, sino para mantener la estructura social fundamental, ello implica que es un pilar fundamental para el equilibrio social y por lo mismo proporciona condiciones para la gobernabilidad.

Al tener la política social múltiples objetivos por cumplir, se vuelve consustancial a la estabilidad política del sistema, y esto es un prerrequisito de la gobernabilidad, entendida como calidad del desempeño gubernamental, es decir, adoptar oportunamente decisiones con efectividad y eficiencia, aceptación social de las mismas y que no produzcan efectos contradictorios.

La política social se constituye en un conjunto de actividades de gobierno, realizadas por agentes, y van dirigidas a tener influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. El sistema político queda vinculado a la política social y consecuentemente ésta puede llegar a generar situaciones donde la gobernabilidad sea afectada. Se cataloga a estas políticas como públicas porque atienden objetivos de la sociedad en su conjunto.

Los límites y los principios sobre los cuales se estructuran las intervenciones estatales en materia de política social se han transformado y han dado lugar a procesos de privatización, desregulación, focalización y la descentralización, lo cual plantea la disyuntiva entre administración pública o gerencia pública. La primera conlleva la aplicación de funciones administrativas genéricas, para mantener el statu quo; la segunda remite a la acción racional de los problemas de la administración, lo cual involucra destacar la toma de decisiones en la nueva actuación del poder público, orientado más hacia la práctica administrativa que hacia el debate entre actores públicos, en un contexto donde los principios organizativos predominan: el Estado dejó de ser el único emisor de políticas públicas y aparecieron nuevos actores y con ellos nuevas lógicas y racionalidades; la población más pobre se convirtió en el sujeto más importante de la política social; el principio de universalidad de la política fue abandonado. El populismo, que tenía como principio rector el universalismo, en la práctica no lo aplicó en materia de vivienda; los años noventa llegaron con los principios de eficiencia, eficacia y productividad como valores esenciales, al igual que la lógica del costo beneficio. La política social tiene una connotación más amplia relacionada con cuestiones tales como el bienestar social, la equidad y la democracia, entre otros. De esta forma:

- la política social debe orientar la acción de los gobiernos y, de no llevarse a cabo, es previsible una situación de ingobernabilidad.

- la política social forma parte de la política pública; hoy día, las políticas sociales se encuentran caracterizadas por el gerenciamiento, bajo nuevos principios donde destaca: la privatización, desregulación, focalización y descentralización, y los principios anteriores que regían la política social, tales como el control gubernamental, el universalismo y la descentralización, han sido abandonados como fundamentos de la gestión pública.

Así, las políticas sociales procurarán apoyar mejores condiciones de los grupos sociales de menores ingresos; por ello, el énfasis en la participación de organizaciones civiles en la gestión de políticas sociales pretendería superar la desvinculación entre los gobiernos, las administraciones públicas y las demandas sociales.

En los llamados procesos de democratización la participación ciudadana se convierte en un factor de legitimidad las acciones gubernamentales. Si el papel de las organizaciones no es restringido por los gobiernos a sólo acciones de ejecutores o instrumentadores, su experiencia puede representar una invaluable contribución a la construcción de modelos de desarrollo alternativo que sean de mayor utilidad para superar los problemas estructurales.

El alcance de las acciones de las organizaciones civiles en México como los demandantes de vivienda se relaciona con el desarrollo a nivel local. Se hacen evidentes frecuentemente las dificultades en relación a las acciones referidas al fortalecimiento de la ciudadanía. El equipar al ciudadano para que asuma un papel preponderante en una democracia participativa se hace difícil cuando en muchas ocasiones, no hay una cultura de participación amplia y compartida dado años de políticas clientelares y paternalistas.

Estas organizaciones tienen limitaciones para participar en programas multiintegrados o negociar con estructuras institucionales complejas, lo cual ha impulsado la formación de alianzas y redes. Éstas pueden posibilitar trabajar en ámbitos mayores y pueden contribuir a los efectos de encontrar estrategias de negociación, luchar por la apertura de espacios democráticos para el diálogo político, promover asociaciones o diversificar las opciones de financiamiento e impulsar la aceptación de mecanismos directos ligados con un manejo responsable y transparente ante instituciones y agencias gubernamentales de financiamiento.

2.- La política social entendida como un conjunto de instituciones y acciones para generar bienestar social, involucra la participación de los diversos grupos sociales, los cuales deben ser vistos como actores y no sólo como sujetos, habría que incluirlos en el proceso de gestión.

De esta manera, el objetivo fundamental de las políticas de vivienda y la búsqueda de beneficio al mayor número de familias, entre aquellas que carecen de vivienda y tienen menores recursos, tiene mayor viabilidad.

Esta lógica podría contrarrestar una virtual desaparición de la esfera pública en campos de decisión y acción interrelacionados con la política social, en lo relativo a gestión

pública, gobernabilidad y presencia de nuevos actores en el espacio público y en la arena redistributiva.

3.- Se conoció la forma en que opera una de las instituciones estatales, en este caso el Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato, sobre el cual fue posible obtener un acercamiento a detalle en el trabajo de resaltar este nivel gubernativo para emprender un análisis integral que permita valorar el papel que juegan como órganos gubernamentales.

Al realizar visitas a la institución y a los beneficiados de ésta, así como de los sujetos que no lograron ver satisfecha su demanda de vivienda, se facilitó la obtención de información vital para proponer formas de analizar. Fue posible conocer personalmente a los encargados del organismo, de quienes se obtuvo una visión parcial de los resultados. Lo que hace evidente la falta de una metodología de evaluación capaz de vigilar los alcances de la política social de vivienda, sus limitaciones y alternativas de mejoramiento, bajo el contexto específico de la entidad federativa.

Por lo tanto, resulta conveniente realizar un trabajo a profundidad sobre el tema que logre aplicar un modelo integral de evaluación, como una modalidad de incursionar al universo de las políticas sociales, pero con base en la participación ciudadana, en donde los ejes de los programas y proyectos de vivienda reflejen las necesidades y las condiciones de la población a la cual se dirige.

El proceso de gestión social de la vivienda, constituye un ejemplo claro donde se cruzan lo político y lo privado y en donde se muestra la relación conflictiva entre gobierno y ciudadanía. Por ello, resulta necesario impulsar la optimización de las formas de trabajo que se emplean para atender la demanda social habitacional, con respecto a la transformación de las instancias encargadas de atender los procesos por los cuales se logra acceder a la vivienda. Y destacar el énfasis que se debe poner a los ajustes que toman los organismos, tras el propósito de cumplir con los retos que la actual problemática habitacional plantea.

4.- Existe un mínimo necesario, en cuanto a condiciones institucionales se refiere, para estar en posibilidades ventajosas de desempeñarse como organismos con alta productividad y efectividad de resultados. Destaca la calidad laboral, que no es más que la base, a la vez que resultante de tres elementos: productividad, efectividad y racionalidad, que en conjunto constituyen la esencia del trabajo que se planea y cuenta con mecanismos de control seguimiento y evaluación, que redundan en beneficios múltiples en una institución gubernamental. Pero ante esto se presenta un problema práctico, cómo vincular este enfoque con criterios de: inclusión, democracia y transparencia, entre otros. El IVEG se planteó el reto de avanzar en dicha vinculación, pero el carácter incluyente ni siquiera se intentó, pues lejos de aceptar la gestión de la sociedad organizada, se optó por recibir exclusivamente a demandantes individuales, quienes no participaron en ninguno de los procesos internos del Instituto, su actividad se redujo al ahorro, en el mejor de los casos.

5.- En cuanto a los programas, deben diseñarse una vez que se hayan realizado estudios previos acerca de su pertinencia. Asimismo, se observa que aún cuando pudieran ser pertinentes, ello no basta para que rindan los frutos esperados; también se requiere que

sean oportunos y eficientes. Lo anterior confluye en lo que puede señalarse como metas significativas entendidas como aquellas que cubren las expectativas de quienes las plantea institucionalmente, tanto como de quienes son o debieran ser los beneficiarios directos.

6.- Un tema que resalta en todo esto es el impacto social. Este se vuelve cuestión recurrente en la problemática habitacional porque la posesión o la falta de una vivienda es el elemento definitorio del bienestar familiar. Desde un enfoque macro, la falta de vivienda responde a un déficit en el ingreso de las familias de una población, lo que se traduce en un bajo nivel de vida. El análisis de los estudios de caso de las políticas sociales permite abrir nuevos elementos para el análisis, ya no a partir de criterios como el de progreso, costo-beneficio, eficiencia y eficacia, sino desde otros que dan cuenta de la acción pública y sobre todo de su impacto social.

En este punto se tienen tres componentes mediante los cuales se evidencia el grado y la forma en que impacta un programa de vivienda: cobertura y efectos directos y colaterales. Su interés se debe al asunto de bienestar social en el cual se expresa, mismo que aún se alcanza por medio de distintos satisfactores, la vivienda ocupa un lugar central.

7.- Una opción para continuar la tarea del fortalecimiento institucional, es realizarla mediante la homologación administrativa, la difusión de técnicas exitosas para la aplicación de un modelo de investigación, la reorganización con criterios de participación de la ciudadanía y a nivel estructural, funcional, de servicios y productos.

El resultado de esta estrategia debe ser un avance concreto, donde esté presente la implementación de métodos de estudio de caso en políticas sociales, considerado como uno de los caminos idóneos, para que de manera concertada, actores e instituciones involucrados, participen en la construcción de la gobernabilidad en el espacio local.

8.- El Estado no se puede retirar del campo de la política social ni de retirar el apoyo a la población para beneficio de los sectores sociales que demandan una vivienda en propiedad. Con esto, el Estado contemporáneo mantiene como uno de sus conflictos principales, el que se configura a partir de la demanda hacia el bienestar social, en contraposición a su papel en una economía capitalista, con un predominio cada vez mayor de su nueva modalidad neoliberal.

El Estado es el protagonista central de la historia política del México independiente, de la integración nacional, del Estado moderno del siglo XX y del que se vive hoy día, frente a una sociedad en rápido cambio que busca tener una mayor participación no sólo económica sino también política y apunta hacia programas institucionales más participativos, y contra formas tradicionales de organización corporativista.

9.- Los institutos estatales de vivienda de todo el país deberán ser reformados para concentrar, desarrollar y normar de manera integral todas las actividades que tienen relación con la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, incluyendo entre otras las acciones relativas a infraestructura, servicios y equipamiento de los proyectos que promuevan. Para lograrlo, deberán cumplir funciones y contar con atribuciones para cumplir los objetivos

de: promover la coordinación de los factores de la producción de vivienda; constituir reservas territoriales para vivienda y definir los criterios de acceso y fines de las mismas; apoyar a los promotores sociales, industriales de la construcción y desarrolladores de vivienda, en la ejecución de proyectos de construcción de infraestructura urbana para fraccionamientos y edificación de vivienda que cumplan con las disposiciones legales; gestionar ante las instituciones de crédito e instituciones de vivienda la disponibilidad de recursos financieros suficientes, oportunos y adecuados, y la modernidad en su operación; impulsar la simplificación y modernización de los procedimientos y normas en materia de vivienda y sus insumos.

En *conclusión*, la descentralización por sí misma no ha garantizado mejorar los instrumentos de participación social, ni ha estimulado el desarrollo local, sobreviven inercias centralistas estimuladas por una cultura política autoritaria. La tendencia del gobierno federal es a estimular algunas transferencias financieras y, en lo posible, dejar de lado las transferencias de nuevas facultades. Los procesos de descentralización, en lo esencial, dependen de los intereses inmediatos de los actores políticos. En este caso, las limitantes obedecen a rivalidades entre intereses burocráticos (y al temor de los ejes tradicionales del poder ante el surgimiento de ejes regionales de poder).

Los organismos estatales de vivienda dependen de los gobiernos estatales y requieren de una estructura organizacional que les permita diversificar sus actividades y estrategias para efectuar la adecuada planeación, administración y operación de sus programas y utilizar productivamente los apoyos financieros que obtenga para el desarrollo urbano y vivienda, garantizando su recuperación. Dicha estructura organizacional debe ser integral y compacta, para que genere un alto rendimiento de sus sistemas de planeación, administración, operación y control, que le permitan un adecuado nivel de productividad en el desempeño de sus funciones. Se debe aprovechar y mejorar las experiencias actuales e incorporar nuevas acciones y procedimientos que simplifiquen sus procesos, faciliten y optimicen su operación y propicien su autosuficiencia.

Finalmente, cabe destacar que es importante estudiar la política social de vivienda en el ámbito estatal, y desde una perspectiva socio política, para analizar, en conjunto, los aspectos políticos, administrativos y sociales inherentes a la gestión gubernamental de la institución pública encargada de aplicarla. Así, es posible identificar la dinámica y los actores de la demanda social concreta a nivel local, para responder satisfactoriamente y con cabal apertura su participación.

Bibliografía

- Acosta Ramón, 1995, *La empresa hacia el año 2010. Guía Práctica de Supervivencia Empresarial*, Alfaomega, México.
- Aguilar Mejía Raúl Diego, *La vivienda popular en México*, Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Capacitación Política, México, 1982.
- Aguilar Luis F., Villanueva *Antología de Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- _____, *El Estudio de las Políticas Públicas*, Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- _____, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Colección Antologías de Política Pública. Tercera Antología, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
- Alberoni F., *Enamoramiento y amor*, Editorial Gedisa y Alberoni. México, 1993.
- Aldrete-Hass José Antonio, *La deconstrucción del Estado Mexicano, Políticas de Vivienda, 1917-1988*, Alianza Editorial, México, 1991.
- Alker Ayward, *El uso de las Matemáticas en el Análisis Político*, Amorrortu Editores, Argentina, 1969.
- Álvarez Eréndira, y Oscar Castro, *Participación ciudadana y gobierno local. Agenda de la Reforma Municipal en México*, Cuadernos de debate, México, 2000.
- Álvarez Lucía, “Participación ciudadana y nueva cultura política en la Ciudad de México” en *Acta Sociológica*, num. 22, enero-abril, F.C.P.y S., UNAM, México, 1988.
- Andrade Romo Salvador, y M. Margarita Fernández Ruvalcaba, 1998, “Las formas organizacionales como mediación entre la teoría y la práctica”, en *Administración y Organizaciones*, noviembre, año 1, número 1, Edit. UAM-X, México.
- Aquino Jorge, *Recursos Humanos para Especialistas*, Argentina, 1993.
- Arbos Xavier , y Salvador Giner, *La gobernabilidad ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, siglo XXI*, Editores S..A. España, 1993.
- Arellano Gault David, y Liliana Rivera Sánchez, “Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social” en *Gestión y política Pública*, vol. VIII, número 1, primer semestre, Edit. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1999.
- Arteaga Basurto Carlos y Solís San Vicente, Silvia, , *La política social en la transición*, Plaza y Valdés Editores-UNAM:ENTS. México, 2001.
- Arya Jagadish *Matemáticas aplicadas a la Administración y a la Economía*, Prentice –Hall/ Hispanoamericana, México, 1987.
- Ávalos Aguilar Roberto, “Innovación de la Gestión Pública: análisis y perspectiva”, en *Gestión y Estrategia*, número 8, julio – diciembre: *Los nuevos paradigmas de la gestión: los problemas de la Administración Pública y sus efectos en la sociedad*, Edit. Departamento de Administración, UAM-A, México, 1995.
- Ávalos G, *Leviatán y Behemoth*, UAM-X, México, 1996.
- Ayala Mercado, José *Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*, Porrúa y Facultad de Economía, 2ª edición México, 1996.
- _____, *Instituciones y economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico*, F.C.E., México.

Azuela Antonio, "El significado jurídico de la planeación urbana en México. Diez años de legislación", Ponencia presentada en el Seminario Una Década de Planeación Urbano- Regional en México, COLMEX, México, Mayo, 1988.

_____, "De la economía política a la Urbanización a la sociología de las políticas urbanas", en *Sociológica*, verano 1987, año 2, Num. 4, UAM-Azcapotzalco, México, 1987.

_____, y Emilio Duhau, (coords.), *Gestión Urbana y cambio institucional*, UAM-A, UNAM-IIS, IFAL, México, 1993.

Ball Michael, "La cuestión de la vivienda ¿hacia una Revisión Teórica?", en Revista *Sociológica, La Ciudad*, el Discurso y los Actores Sociales, año 2, núm. 4:71.

Benz Arthur, "Descentralización en la República Federal Alemana. Un caso de adaptación Pragmática" en *Revista Internacional de Ciencia administrativa*, No. 4, Vol. 53, 9. 467. 1987.

Blalock Hubert, *Construcción de teorías en ciencias sociales. De las formulaciones verbales a las matemáticas*, Ed. Trillas, México, 1988.

Blanco Mónica, "El jefe político en el momento de la transición entre el gobierno de Porfirio Díaz al de Francisco I. Madero en Guanajuato" en Salazar y García, José Arturo (Coord.), *Guanajuato: evolución social y política*, El Colegio del Bajío, Segunda Época, 1988.

Bobbio Norberto, y Mario Bovero, *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, F.C.E., Breviarios, México, 1988.

Boisier Sergio, "Las regiones como espacios socialmente construidos", en *Revista de la CEPAL*, no. 35, pp. 39-53. 1988.

Bolivar Augusto, "El periodo de la transición a la modernidad", en Garavito, Rosalvina y Augusto Bolivar (coords.), *México en la década de los ochenta, la modernización en cifras*, El cotidiano, UAM-Azcapotzalco, México, 1990.

_____, René Coulom, y Carmen Muñoz, *Gestión metropolitana y política*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Programa Reencuentro de dos ciudades: México-Santiago de Chile, México, 1994.

_____, *Metrópoli, globalidad y modernización*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Programa Reencuentro de dos ciudades: México-Santiago de Chile, México, 1993.

Borja Jordi, y Manuel Castells, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 1997.

Borselay Michael, "Creación e innovación en la cultura gerencial: Minesota" en *Revista Gobierno del Estado*, No. 4, Vol. 60 1987.

Bounds Yorks Adams, "Más Allá de la Administración de Calidad Total, hacia el paradigma emergente", en *Gestión y Estrategia*, número 8, julio – diciembre: Los nuevos paradigmas de la gestión: los problemas de la Administración Pública y sus efectos en la sociedad, Edit. Departamento de Administración, UAM-A, México, 1995.

Briones Guillermo, *Evaluación de Programas Sociales*, Trillas, México, 1991.

Bucley Walter, *La Sociología y la Teoría Moderna de Sistemas*, Amorrortu, Argentina, 1973.

Cabrero Mendoza Enrique y otros, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en Gobiernos Locales*, Colección Las Ciencias Sociales, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

Cabrero Mendoza Enrique, (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

Calderon Gilberto, "Una introducción al pensamiento sobre las políticas públicas", en *Gestión y estrategia*, UAM-Azcapotzalco.

Calderon José María, *Génesis del presidencialismo en México*, Ed. El Caballito, México, 1972.

Cardozo Brum Myriam, “La función de Evaluación en las organizaciones no lucrativas. Una revisión de las preocupaciones conceptuales, teóricas y metodológicas recientes”, en *Administración y Organizaciones*, noviembre, año 1, número 1, Edit. UAM-X, México, 1998.

_____, *Eficiencia y evaluación de la gestión de las organizaciones. Un intento de aplicación para el Sector Público*, CIDE, Departamento de Administración Pública, Num. 3, México, 1983.

Casanova, González, *América Latina, hoy*, Siglo XXI y Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas, México, 1990.

Casares Arrangoiz y Siliceo Aguilar, *Planeación de Vida y Carrera*, Ed. Limusa, México, 1992.

Castelles Manuel, y May, Peter, *Las Tecnópolis del Mundo. La Formación de los Complejos Industriales del Siglo XXI*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

_____, *La era de la información, Economía, Sociedad y Cultura*, Taurus, Barcelona, 1998.

Catalán Valdés Rafael, *Las nuevas políticas de vivienda*, México, F.C.E., México, 1993.

Chabod Federico, *Escritos sobre Maquiavelo*, F.C.E., México, 1984.

CHEVALLIER Jean-Jacques, *Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo hasta nuestros días*, Aguilar, Madrid, 1975.

Chiavenato Idalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Edit. Mc. Graw Hill, México, 1982.

Choay F , *L'urbanisme: utopies et réalités. Une anthologie*, Seuil, París, 1986.

CIDAC, *Vivienda y estabilidad política, alternativas para el futuro*, Diana, México, 1991.

Cohen Ernesto, y Rolando Franco, *Evaluación de Proyectos Sociales*, Edit. Siglo XXI, México, 1997.

Colom Antonio, *Sociología de la Educación y Teoría General de Sistemas*, Oikos-tau, España, 1979.

De la Concha Gerardo, “La filosofía clásica del Estado moderno”, en *Estudios políticos*, Núm. 2, Enero-Marzo. 1994.

Connoll Pricilla, “El financiamiento de vivienda en México”, en M. Emilia Herrasti y J. Villavicencio (coords), *La política habitacional en México y América Latina*, UAM- Azcapotzalco, México, 1998.

Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral, s/f, CONOCER, *¿Qué es la Evaluación de Competencia Laboral?*, Mimeo, México.

Cook Thomas, *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*, Ed. Morata, Madrid, 1986.

Coraggio José Luis, “Pautas para una discusión sobre el futuro de la investigación urbana en América Latina” en *Sociológica* año VII, No. 18 pp. 141-153.

_____, *Territorios en Transición, Crítica a la Planificación Regional en América Latina*, CIUDAD, Quito, pp. 17-61.

Cordova Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Ed. Era, México, 1972.

Cortés Rocha Xavier, *Invasiones en suelo urbano*, Facultad de Arquitectura, UNAM, México, 1986.

Coulomb René y Emilio Duhau, coords., “La vivienda en la ZMCM *Dinámica urbana y procesos socio-políticos*.”

Coulomb René y Emilio Duhau, (coord), *Políticas urbanas y urbanización de la política*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México, 1989.

_____, “La política habitacional en la crisis, viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes”,

Cuadernos de Cemi, México, 1990.

_____, "Investigación urbana, cambio social y política. Algunas propuestas para la inscripción social de nuestro quehacer investigativo", en *Sociológica, Nuevas rutas de investigación urbana*, año 7, núm. 18, enero-abril, pp 73-88, UAM-A, México, 1992.

_____, y Cristina Sánchez- Mejorada, *Pobreza urbana, autogestión y política*, CENVI, México, 1992.

_____, y María Emilia Herrasti, "Espacios y actores sociales de la autogestión urbana en la ciudad de México", en Coulomb, René y Emilio Duhau (coord) *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, UAM-A, CENVI. México, 1993.

_____, "La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización?", en Azuela, Antonio, Duhau, Emilio (coord). *Gestión urbana y cambio institucional*, UAM/ UNAM/ IFAL, México, 1993.

Crozier Michael, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.

Cuadrado Juan, (coord.), s/d., *Introducción a la Política Económica*, Prentice Hall, México.

Dagnino Evelina, "Os movimientos sociais e a emergencia de uma nova noção de cidadania", en. Evelina Dagnino, org. *Años '90 Política y sociedad no Brasil*. Editora Brasiliense. Sao Paulo Brasil, 1994.

De la Concha, "La filosofía clásica del Estado moderno", en *Estudios políticos*, Núm. 2, Enero-Marzo. 1994.

De la Cueva Mario, *La idea del Estado*, F.C.E.-UNAM, México, 1996.

De la Garza Alberto, y otros, *Evolución del Estado Mexicano*, Ediciones Caballito, Tomo I, México, 2000.

De la Torre Virginia, y Francisco Salazar, "Las sociologías especializadas: un estado de la cuestión", en *Revista Sociológica*, año 8, núm. 23, septiembre-diciembre, UAM-A, México, 1993.

De Gortari Hira , y Alicia Ziccardi, "Instituciones y clientelas de la política social; un esbozo histórico, 1967-1994", en Casas, R., Castillo, H. y otros, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM/FLACSO/Plaza y Valdés, México, 1998.

De Mattos Carlos A., "Paradigmas modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de la planificación regional" en *Revista Interamericana de Planificación*, SIAP, V, XXIII, No. 89, enero-marzo, México, 1990

Deming, Edward, *Calidad , productividad y competitividad (salida de la crisis)* , Díaz de Santos, Madrid, 1986.

De Pablo Luis, "Vivienda social, necesidad inaplazable y palanca para el desarrollo, en *Examen, Una publicación para la democracia*, año X, No. 124, marzo, México, 2000.

Dessler Gary, *Organización y Administración. Enfoque situacional*, Trad. Por José Cárdenas, Prentice Hall, México.

Dobb Maurice, *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*, Siglo XXI, 22ª edición, México, 1989.

Donnedieu Jacques, *El Estado*, Press University. France, 1957.

Donoso, Roberto, *Antecedentes de la Sociología Urbana*, UAM-X, México, 1993.

Doreian Patrick, *Las Matemáticas y el estudio de las Relaciones Sociales*, Ed. Vicens-vives, Barcelona, 1973.

Drucker Peter, *Los desafíos de la Administración en el siglo XXI*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires Argentina, 1999.

_____, *Gerencia para el Futuro: El Decenio de los 90 y más Allá*, 2ª. De., Edit. Norma, México, 1997.

Dubet Francis "De la sociología de la identidad a la sociología del sujeto" en *Estudios sociológicos*, Colegio de México, Vol. II, num. 21, septiembre-diciembre. 1989.

Duhau Emilio, "Estado benefactor, política social y pobreza", *Sociológica*, año 10, núm. 29, UAM- Azcapotzalco, México, 1995.

Duhau Emilio y Martha Schteingart, "Nuevas orientaciones de las políticas sociales para los pobres en México y Colombia". Ponencia presentada en el seminario Políticas Sociales para los Pobres en América Latina, Global Urban Research Initiative, Universidad de Toronto y Banco Mundial, Cartagena, Colombia, Mayo 14 al 16 de 1996, cit. en Duhau, Emilio, 1997, *Op.Cit.* pp.4, 1996.

_____, "Pobreza, ciudadanía y política social en América Latina", *Ciudades* núm. 36, RNIU, Octubre- diciembre, México, 1997.

Durkheim Emile, *Las Reglas del Método Sociológico*, Premiá Editora, México, 1989.

Eibenschutz Catalina, "Salud, neoliberalismo y privatización en el México de hoy", en *Estudios políticos*, Núm. 2, Enero, Marzo, FCPyS, UNAM, México, 1994.

Elster John, *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las Ciencias Sociales*, Ed. Gedisa, Barcelona, 1996.

Espiricuetto María Esther, "Del fayolismo a la administración por calidad: nuevas tendencias administrativas", en *Adminístrate hoy*, año II, No. 14. 1995.

Esteso Roberto, "Descentralización: municipio y actividad económica del Estado" en Roberto Esteso y Sergio Tocino (Comps.), *Municipio y región, descentralización estatal y promoción de actividades: productividad*, IIPAS; Buenos Aires, P. 87. 1989.

Etkin Jorge, *Política, gobierno y gerencia: Acuerdos, dualidades, divergencias*, Prentice, Hall. Buenos Aires, 2000.

Fernández Francisco, "Cambios estructurales: una perspectiva diacrónica", en *Revista Gestión y política Pública*, vol. VIII, número 1, primer semestre, Edit. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1999.

Fernández Santillán, José. *Ensayo sobre la filosofía política de John Locke*, Cuadernos de Ciencia política, Núm. 2.

_____, *Hábitat popular y política urbana*, UAM-Azcapotzalco, México, 1998.

Fernandez Otto,"Movimientos sociales y ciclos de protesta en América Latina" en *Sociológica*, mayo-agosto, año 10, no. 28, UAM-Azcapotzalco, México, 1995.

Fernandez Otto *Presentación* de "Actores, clases y movimientos sociales II" en *Sociológica*, mayo-agosto, año 10, no. 28, UAM-Azcapotzalco, México, 1995.

Fernandez Santillán José, "Ensayo sobre la filosofía política de John Locke" en *Cuadernos de Ciencia política*, Núm. 2.

Fontaine Ernesto, *Evaluación social de proyectos*, Algaomega/ Ediciones Universidad Católica de Chile, Bogotá, 1999.

FORO Nacional: La Profesionalización del Servicio Público, INAP, Serie Praxis 91, México, 1996.

Fox Charles J. Y Hugh T. Miller, "Normas de investigación en asuntos públicos", en *Revista Gestión y política Pública*, vol. VIII, número 1, primer semestre, Edit. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1999.

Franco Rolando, "Los paradigmas de la política social en América Latina ", Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social, UNESCO/FLACSO/Universidad de Utrecht, San José Costa rica , 28 al 30 de enero. 1997.

Franco Rolando (Coord.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, CEPAL-SIGLO XXI, México.

Friedman John y Weaber, Clyde, *Territorio y Función . La evaluación de la Planificación Regional*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.

_____, s.d., *Planning in the Domian: from Knowledge to action*, Princenton University Press, Princenton N.J.

Frischtak Leila, “Governance and Economic Reform in Brasil”, Trabajo presentado en el seminario “El Brasil y el Nuevo Escenario Mundial”. Universidad del Estado de Río de Janeiro, Río de Janeiro, agosto. 1994.

Gallardo Velázquez Anahí y otras, “El rediseño organizacional y la organización que aprende”, en *Gestión y Estrategia*, número 8, julio – diciembre: Los nuevos paradigmas de la gestión: los problemas de la Administración Pública y sus efectos en la sociedad, Edit. Departamento de Administración, UAM-A, México, 1999.

Gaos José, *Historia de nuestra idea del mundo*, FCE, México, 1992.

García Pelayo Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial Madrid, 1996.

García Peralta Nieto, B., “El INFONAVIT en el contexto de las políticas habitacionales”, en B. Graizbord y M. Schteingart (coords.), *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México. El caso de INFONAVIT*, COLMEX- INFONAVIT, México, 1998.

_____, “La participación de los agentes inmobiliarios en el mercado habitacional”, en *Mercado inmobiliario habitacional en la Ciudad de México*, UAM-X, México.

_____, “Política de Vivienda”, en Carlos Ortega y Moisés Castillo (Comps.), *Hacia un nuevo balance de la política social en la Ciudad de México*, UNAM-DDF, México, 1996.

Garza Gustavo y Martha Schteigart, *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México, México, 1978.

George Sabine, *Historia de la teoría política*, FCE., México, 1988.

Giddens Anthony. *Sociología*, Alianza editorial, Madrid, 1991.

Gimson James, *Las organizaciones compartimiento, Estructura-procesos*, Addison W. U.S.A., 1994.

Gómez Luis E., *La sombra de los gozos, Modernidad y crisis del Estado de Bienestar*, Universidad Autónoma de Baja California, México, 1993.

Gómez Rafael, *La ley eterna en la historia, sociedad y derecho, según San Agustín*, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, España, 1972.

GONZÁLEZ Casanova, *América Latina, hoy*, México, Siglo XXI y Editorial de la Universidad das Naciones Unidas. 1990.

GONZÁLEZ Ibarra Juan de Dios, “Epistemología de la ciencia administrativa” en la revista *Administración y Organizaciones*, noviembre, año 1, número 1, Edit. UAM-X, México, 1998.

González Leal Mariano, Coord., *Guanajuato: la cultura en el tiempo*, El Colegio del Bajío, Méxic., 1988.

GONZÁLEZ Marco Antonio, *La política económica neoliberal en México (1881-2000)*, Ediciones Quinto Sol, México. 2000.

_____, “Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación de la política social en México”, ponencia presentada en el seminario Políticas sociales para los pobres en América Latina, Global Urban Research Initiative, Universidad de Toronto y Banco Mundial, Cartagena Colombia, Mayo 14 al 16. 1996.

_____, “La cultura política de las ONG en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, núm. 1 enero-marzo de 1997.

GUBA Egon, *Effective evaluation, Jossey-bass*, San Francisc,. 1981.

GUIRAUD Paul, *Historia griega: vida pública y privada de los griegos*, Daniel Jorro Editor, Madrid, 1915.

- HANSEN Roger, *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI, México, 1991.
- HELLER Herman, *La soberanía*, traducción de Mario de la Cueva, UNAM, México, 1965.
- HERRASTE Hemilia y Villacencio, Judith, (Coords.), *La política habitacional en México y América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1998.
- HOBBS, Thomas, 1982, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, F.C.E., México.
- HOUSE, Ernest, 1994, *Evaluación, ética y poder*, Ed. Morata, Madrid.
- HUERTA, Moreno María Guadalupe, “La reforma del Estado y la transformación de la Administración Pública”, en la revista *Gestión y Estrategia*, número 8, julio – diciembre: Los nuevos paradigmas de la gestión: los problemas de la Administración Pública y sus efectos en la sociedad, Edit. Departamento de Administración, UAM-Azcapotzalco, México, 1995.
- HUNTINGTON, Samuel, *Political Order in changing Societies*, New Haven/ London: Yale University press. 1968.
- IANNI, O. “El Estado y la cuestión nacional” en González Casanova, (coord), *El Estado en América Latina, Teoría y práctica*, Siglo XXI y Universidad de Naciones Unidas. México, 1990.
- ILLESCAS, Blanco Francisco, *El Control de Gestión. Iniciación a la Dirección por Sistemas*, Edit. Limusa, Grupo Noriega Editores, México. 1998.
- INCHAUSTEGUI y MARTINEZ, 1998, “Políticas sociales y cambios de fines de siglo: contexto y valores en la relación con lo nuevos actores” en Casas, R. *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM- P y V-FLACSO, México.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, 1992, *Gobierno y Administración Metropolitana*, Colección de la Revista de Administración Pública, Número 8, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.
- JIMÉNEZ, Leobardo, 1998, *Simplificación administrativa y promoción de vivienda popular y social en el Estado de México, 1994-1997*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- Juran J.M. *Juran y la planificación para la calidad*, Díaz Santos, Madrid, 1990.
- JONSON, Richard y otros, *Teoría, integracional y Administración de Sistemas*, Limusa, México, 1993.
- JUSIDMAN, Clara, *La política social en Estados Unidos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1966.
- KARL Schmitt, *El concepto de lo político*, Folios Ediciones, México
- KATZ, Daniel, 1981, *Psicología Social de las Organizaciones*, Trillas, México.
- KILKSBERG, Bernardo, 1992, “Cómo reformar el Estado para luchar contra la pobreza” en *Comercio Exterior*, Vol. 42, No. 5, México, mayo.
- KUSNIR, Liliana, 1996, *La política social en Europa*, Miguel ángel Porrúa, México.
- Laurel, Asa Cristina (Coord), 1996, *Hacia una política social alternativa*, Friedrich Ebert Stiftung, México,
- LEAL, Juan Felipe, 1975, *Estado, burocracia y sindicatos*, Ed. El caballito, México.
- LECHNER, Norbert, 1984, “Especificando la política” en *Teoría y política en América Latina*, CIDE, México.

- LEFEBER, Louis, 1973, *Notas sobre integración, bienestar y evaluación de proyectos*, Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Serie II, no. II, Santiago de Chile.
- LEMBRUCH , Gerhard y Philippe Schmitter, "Patterns of Corporatist Policy-making". London: Sage Publications 1982.
- LERNER, Bertha, "Globalización, neoliberalismo y política social" en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, Varios autores, UNAM-P y V-FLACSO, 1988.
- LEY Federal del Trabajo.
- LEY de Desarrollo Urbano del estado de Guanajuato
- LEY del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.
- LEY de Responsabilidades de los servidores públicos.
- LEY Agraria y su reglamento y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. México, Ed. Delma, 4a edición, 1993.
- LEZAMA, José Luis, 1993, *Teoría Social, Espacio y Ciudad*, El Colegio de México, México.
- _____, 1990, "Hacia una revaloración del espacio en la teoría social", en *Sociológica*, núm 12, UNAM-A, enero-abril, México.
- LOAEZA, Soledad, 1999, *El partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994, Oposición leal y partido de protesta*, F.C.E., México.
- LOCKE, John, 1983, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Ed. Aguilar, México.
- LÓPEZ Paniagua, Rosalía, 1998, *Intervención Estatal y Pobreza Urbana en la Transición Neoliberal en México, 1982-1994. Formas de acceso a la vivienda y alternativas de política social*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- LUHMANN, Niklas, 1997, *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, Universidad Iberoamericana-Anthropos, México.
- _____, 1997, *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Universidad
- MALLOY, J.M. 1985. "Statecraft and Social Security Policy and crisis: A Comparison of Latin America and the United States", en Mesa Lago, C. (de), *The crisis of social security and Health Care, Center for Latin American Studies*, University of Pittsburgh.
- MAQUIAVELO, Nicolás, 1994, *El Príncipe*, Ed Porrúa, México.
- MARMENTINI, Opazo, "Ciudadanía y democracia. La mirada de las ciencias sociales", en *Metapolítica*, vol. IV, núm. 15, julio-septiembre. 2000.
- MÁRQUEZ- PADILLA, Paz Consuelo, *El nuevo federalismo en América del Norte*, UNAM/ CISAN, México.
- MARTÍNEZ, Martínez Pedro, 1995, "Federalismo y gobierno local", en *Gestión y Estrategia*, número 8, julio – diciembre: Los nuevos paradigmas de la gestión: los problemas de la Administración Pública y sus efectos en la sociedad, Edit. Departamento de Administración, UAM-A, México.
- MARTÍNEZ Martínez, Pedro, "Federalismo y descentralización contemporáneos" en *Gestión y estrategia*, Universidad Autónoma Metropolitana, (NO hay más datos de la bibliografía en las copias).
- MARTÍNEZ Uriarte, Jacqueline y Días Cayeros, Alberto (coordinadores), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, Porrúa-CIDE, México, 2003.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. 1964 , *Class, citizenship and Social Development, Doubleday and Company (en el capítulo 2 tesis)*

- MEDINA Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado, México, 1920-1924*, F.C.E., México, 2002.
- MELE, Patrice, “ Poder local y urbanización en la ciudad de Puebla”, en Padua, Jorge y Vanneph Alaine, *Poder local, poder regional*, El colegio de México/CEMCA, México.
- MELO, Marcus Andre de, 1995, “Ingovernabilida de. Desagregando o argumento”, en Licia Valladares y Magda Prates Cohelo, org. *Governabilidade e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro: Civilizacao Brasileira.
- MELOSSI, D., 1990, *The state of social control*, New York, St. Martins’n Press.
- MENY, Ives y Thoening, Jean-Claude, 1992, *Las Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona.
- MERCADO, Salvador, 1998, *Administración aplicada. Teoría y práctica*, Limusa Noriega Editores, México.
- MERINO, Mauricio (coord.), 1994, *En busca de la Democracia Municipal*, El Colegio de México, México.
- MEYER, Josep P., 1966, *Trayectoria del pensamiento político*, F.C.E., México.
- MILLAN y VALDES, 1998, “La reforma del Estado: Reflexiones sobre la política social” en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM- P y V- FLACSO, México,
- MONTAÑO, Hirose Luis, 1998, “La informalidad en los procesos de modernización organizacional. Hacia una reformulación del paradigma burocrático”, en la revista *Administración y Organizaciones*, noviembre, año 1, número 1, Edit. Universidad Autónoma Metropolitana, Campus Xochimilco, México.
- MONTEs, Carlos y Velasco, María Elena, “Modelos de reingeniería” en *Adminístrate Hoy*, junio 1997, año IV, No. 38, Pp. 34-51.
- MORGAN, Gareth, 1991, *Imágenes de la Organización*, Alga-Omega/ Ra-ma, México.
- MUNCH, Lourdes, 1984, *Más allá de la Excelencia y de la Calidad Total*, Edit. Trillas, México.
- MUÑOZ Patraca, Víctor Manuel, 1999, “En busca de mayor justicia social: la descentralización de los servicios de salud en México”, en *Revista mexicana de sociología*, Núm. 4, Octubre-Diciembre, México.
- NIERENBURG, Olga y otros, 2000, *Evaluar para la Transformación en la Evaluación de Proyectos Sociales*, Ed. Piados, Buenos Aires.
- NIETO, 1999, *Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales*, CEPAL/ ILPES, Santiago de Chile.
- NORBETO Bobbio y M Bovero, 1986, *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, FCE, Breviarios, México.
- NÚÑEZ Del Prado, Arturo, 1992, *Estadística básica para la planificación*, México.
- O’ DONNELL, Guillermo, 1993, “Transicoes, continuidades en algunos paradoxos”, en Fabio Wanderley Reis y Guillermo O’ Donnell, org. *A democracia no Brasil. Dilemas y perspectivas*. So Paulo: Ed. Vertice Titmuss, Richard , 1981. Política social, ed. Ariel, Barcelona- Caracas- México.
- OFFE, Claus, 1994, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid.
- OPAZO Marmentini, 2000, “Ciudadanía y democracia. La mirada de las ciencias sociales” en *Metapolítica*, vol. IV, núm. 15, julio-septiembre.
- OROZCO, Gutiérrez, Emiliano, 1998, *Manual para un Diplomado en Administración de la Capacitación*, México.
- ORTIZ, Julio César, 1986, *Poder político y orden social*, UNAM-IIJ/ Ed. Pac, México.

- PADUA, Jorge, y Vanneph Alaine, *Poder local, poder regional*, El colegio de México/CEMCA.
- PARDO, María del Carmen (1986), “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo” en *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- PARDO, Ma. Del Carmen 2000, *El diseño administrativo de los programas de emergencia. En las políticas sociales al fin del milenio*, UNAM-Porrúa.
- PARDO, María del Carmen, 1986, “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo” en *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- PAREJO, Luciano Alfonso, “La formula española para la descentralización política del Estado”, en *Los procesos de transformación es la administración pública; iberoamericana: Limitaciones y desafíos*, INAP Madrid, 1982.
- PARSONS, Talcott, 1968, *La Estructura de la Acción Social. El Estudio de teoría social con referencia a un grupo de recientes escritores europeos*, Guadiana, Madrid.
- PARTIN, Jennis, *Perspectivas del Desarrollo Organizacional*, Fondo Educativo Interamericano.
- _____ y Font, Isabel (Coord.), 2001, *Políticas sociales y nuevos actores*, Universidad Nacional Autónoma Metropolitana, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades Serie Administración, México,.
- PEZEU-Massabuau, Jacques, 1989, *La vivienda como espacio social*, Fondo de Cultura Económica, México.
- PIÑÓN Gaytán, Francisco “La filosofía del poder: Maquiavelo y Hobbes” en Gerardo Ávalos Tenorio y María Dolores París (coords) *Política y Estado en el pensamiento moderno*.
- PINEDA, Nicolás, 1992, “Reforma del Estado y burocracia” en *Colección política y administración*, Tomo II.
- PÍREZ, P., 1995, “Actores sociales y gestión de la ciudad” en *Ciudades*, No. 28, Octubre-diciembre, Revista Trimestral, Red Nacional de Investigación Urbana, México.
- PLIEGO Carrasco, Fernando, 2000, *Participación comunitaria y cambio social*, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM, Plaza y Valdés, México.
- PORTELLI, Huges, *Gramsci y el bloque histórico*, Ed. Siglo XXI, México.
- PORTER, Michael, 1996, *Estrategia Competitiva: Técnicas para el Análisis de los Sectores Industriales y de la Competencia*, 22ª, Edit. Norma, México.
- PRADILLA, Emilio, 1989. “Crisis económica, política de austeridad y cuestión urbana en América Latina”, en Coraggio, José Luis (comp.) *La investigación Urbana en América Latina, Las ideas y su contexto*, Vol. 2, Centro de investigaciones Quito, Ecuador.
- PRADILLA, Emilio 1982, comp., *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*
- PRATES Coelho, Magda y Eli Diniz, “Gobernabilidad, gobierno local y pobreza en Brasil”, en, Rodríguez Alfredo y Lucy Winchester (Comp), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Col. Estudios Urbanos, ediciones Sur, Santiago de Chile. 1997.
- Price, Vicent, *Opinión pública*, Universidad de Guadalajara, México, 1998.
- PUEBLA Cadena, Claudia, *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: los cambios en la política de vivienda en México 1972-1994*, El Colegio de México, México, 2002.
- RAMÍREZ Hernández, Guillermo, “La Planeación del Desarrollo Urbano, Reto de la Próxima Década” en *Econoler*, Liga de Economistas Revolucionarios del Distrito Federal, No. 1, Vol. 2, Enero-febrero 1994.

RÁMIREZ Sáinz, “Ciudadanía, territorio y poder local” en *Ciudades*, No. 39, julio-septiembre, Revista Trimestral Red Nacional de Investigación Urbana, México, 1988.

RÉBORA, Alberto, *¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos?, Políticas e instrumentos de suelo para un desarrollo urbano sostenible, incluyente y sustentable. El caso de la región oriente en el Valle de México*, UNAM/ Ciudad de México/ El Colegio Mexiquense/ Ed. Porrúa, México, 2000.

REYES, Agustín, *La Administración moderna*, Limusa Grupo Noriega, México, 1992.

REYES, Guadalupe, “Consideraciones sobre la política de vivienda”, en Lechuga y Chávez (coords.), *Estancamiento económico y crisis social en México 1983-1988*, T. II, UAM- Azcapotzalco, México, 1989.

REYNOSO Diego, “Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana”, en *Revista mexicana de sociología*, UNAM-IIS, año LXIV-No. 1, enero-marzo. 2002.

RICARDO, Víctor G., 1987, “La administración al servicio de la comunidad”, en *Los procesos de transformación en la administración pública Iberoamericana: limitaciones y desafíos*, INAP, Madrid.

RODRÍGUEZ, Valencia, 1992, *Estudios y Procedimientos Administrativos*, ECASA, México.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, Editorial Alba, Madrid, 1996.

RUIZ Velázquez, Norma, *La Política Social en México hacia el Fin del Siglo*, Siglo XX-Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000.

SABATINI, Francisco, “Planificación del Desarrollo Regional: desde los sistemas espaciales a los procesos sociales territoriales” en *Revista Interamericana de Planificación*, SIAP, v. XXIII, no. 89, enero-marzo, 1990.

SABINE, George, *Historia de la teoría política*, F.C.E., México, 1988.

SALAZAR y García, José Arturo (Coord.), *Guanajuato: evolución social y política*, El Colegio del Bajío, Segunda Época, 1988.

SALCEDO Aquino, Roberto, “Vivienda para familias de escasos recursos: el caso del Programa Emergente de Vivienda en el estado de Chiapas “Nuevo Milenio” en *Ingeniería Civil*, 365, Septiembre, México, 1999.

SANTILLÁN del Barrio, Antonio, *Análisis económico del problema de vivienda*, Ediciones Ariel. Barcelona, 1972.

SCHMITT, Karl, *El concepto de lo político*, Folios Ediciones, México.

SCHTEINGART Martha, “Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana”, en *Sociológica*, Núm. 12, UAM-Azcapotzalco, enero-abril, México, 1990.

SCHTEINGART, Martha y D. ANDREA, Luciano, 1991, *Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente*, Edit. Colegio de México, México.

_____, *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, El Colegio de México. México, 1989.

SCHTEINGART, Martha y Duhau Emilio, “Gobernabilidad y pobreza en el ámbito local: México, Colombia Y Centroamérica”, en Rodríguez Alfredo y Lucy Winchester (Coomp), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Col. Estudios Urbanos, ediciones sur, Santiago de Chile, 1997.

_____, *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, Banco Mundial y Global Urban Research Initiative de la Universidad de Toronto, 1999.

SMITH. M y Víctor Durand, 1995, “La acción colectiva y su papel contradictorio en la construcción de la ciudadanía en México”, en *Estudios sociológicos*, Colegio de México, Vol. XIII, núm. 38, mayo-agosto.

- SOJO, Ana, "El territorio y la descentralización en la agenda de la transformación productiva con equidad" en *Revista Latinoamericana de Demografía*, DELADE, Año XIX, No. 53, Santiago de Chile, Agosto 1991.
- SOLARI, Aldo E., Rolando Franco y Joel Jutkowitz, 1976, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México.
- STEINER, George, 1996, *Planeación Estratégica*, Edit. Norma, México.
- STEPHEN, P. Robbins y Coulter Mary, 2000, *Administración*, Prentice Hall, México.
- TELLO, Carlos, 1985, *La Política Económica en México, 1970-1976*, Siglo XXI, México.
- TILLY, Charles, 1995, "Models and Realities of Popular Collective Action", en *Social Research*, vol.52, núm. 4, invierno.
- TILLY, Ch., 1995^a, "To explain political processes". En *American Journal of Sociology*, vol. 100, núm. 6, mayo 1995
- TTMUS, Richard M, *Política social*, Ed Ariel, Barcelona-Caracas- México, 1981.
- TOMAS, Francois, 1994, "La ciudad y las estrategias socio espaciales", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, núm. 4, octubre-diciembre, IIS - UNAM, México.
- TOURAINÉ, Alain, *Igualdad y diversidad. Las nuevas tareas de la democracia*, F.C.E., Buenos Aires, 1999.
- _____, "Los movimientos sociales como agrupaciones históricamente específicas de actuaciones políticas", en *Sociológica*, año 10, num. 28, mayo-agosto 1995.
- _____, *Producción de la Sociedad*, IIS-UNAM/IFAL-Embajada de Francia, México.
- UNGAR, Elizabeth, *Gobernabilidad en Colombia. Retos y Desafíos. Santa Fé de Bogotá*, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política. 1993.
- VALENCIA García, Guadalupe, *Guanajuato*, Biblioteca de las entidades federativas, sociedad, economía, política, cultura, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, México, 1998.
- _____ y Hugo Zemelman, "Los sujetos sociales, una propuesta de análisis", en *Revista Acta Sociológica*, vol. III, núm. 2, mayo-agosto, FCPyS, UNAM, México, 1990.
- Valencia, Guadalupe, "Las elecciones locales de 1991 en Guanajuato" en Alonso, Jorge y Tamayo, Jaime (coordinadores), *Elecciones con alternativas, algunas experiencias en la República Mexicana*, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1994.
- VALENCIA, G., Guadalupe, "Guanajuato" en González Casanova, Pablo y Cadena Roa, Jorge, *La República Mexicana, Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, México, 1995.
- VALENCIA García, Guadalupe, "Guanajuato" en Gómez Tagle, Silvia, (Coord), *Las elecciones de 1991, la recuperación oficial*, La Jornada-Ediciones Serie Deiscidencias-GV Editores, México.
- VALENCIA, Guadalupe, "Salvemos nuestra casa, un movimiento ciudadano ante la crisis" en Regalado Santillán, Jorge (Coord), *Política y acciones colectivas en el occidente de México*, Centro Universitario de Ciencias y Humanidades, Universidad de Guadalajara, México, 2000.
- VALLADARES, Licia, "Política social y pobreza en Brasil. Estudios de caso", Ponencia presentada en el seminario Políticas Sociales para los Pobres en América Latina, Global Urban Research Initiative, Universidad de Toronto y Banco Mundial, Cartagena, Colombia, Mayo 14 al 16 de 1996, cit. en Duhau, Emilio. "Pobreza, ciudadanía y política social en América Latina", ciudades núm. 36, RNIU, Octubre- diciembre, México, 1997.

- VANDERSCHURE, Franz Emiel Wegelin y Kadmiel Wekwete , “Policy Programme Options for Urban Poverty Reduction: a framework for action at municipal government level”, UNDP/UN CHS (Habitat) World Bank, mimeo, 1996.
- VEGA Juan, Enrique, “Política y Estado: Apuntes e Hipótesis para una reflexión sobre sus interrelaciones”, en *Teoría y Política en América Latina*, Instituto Mora/UAM-I.
- WEBER, Max, 1983, *Economía y Sociedad*, F.C.E., México.
- VILAS, Carlos M (coordinador), *Estado y políticas sociales después del ajuste en Caracas*, UNAM, Editorial Nueva Sociedad. 1995.
- VILLA Manuel, *Los años furiosos*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- VILLAVICENCIO, Daniel, “Las pequeñas y medianas empresas como actores del desarrollo industrial” en *Argumentos*, No. 16/17. diciembre. 1992.
- VILLORIA, Mendieta, Manuel y Del Pino Matute Eloísa, *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1997.
- VILLAVICENCIO Blanco, Judith, 2000, “La política habitacional en México ¿una política con contenido social?”, en Ziccardi, Alicia y Rolando Cordera (coord.), *Las políticas sociales de México al final del milenio*, Descentralización diseño y gestión, IIS-UNAM/ Porrúa, México.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad, esbozo de sociología comprensiva*, F.C.E., México, 1989.
- YOUNG, K., *La opinión pública y la propaganda*, Paidós, México, 1992.
- ZÁRATE Martí, Antonio, *El espacio interior de la ciudad*, Ed. Síntesis, Madrid, 1996.
- ZICCARDI, Alicia, (Coord.), “La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas”, en *La Tarea de Gobernar I*, IIS-UNAM y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.
- _____, “Federalismo y democracia para mejorar la calidad de vida en las ciudades”, en *Revista Universidad de México*, Julio-Agosto, número 534-535, México, 1995.
- _____, “Ciudadanos y vecinos. La participación social institucionalizada en el Distrito federal” en *Revista Universidad*, No. 52
- _____, (coord.), *Ciudades y Gobiernos Locales en la América Latina de los Noventa*, Instituto Mora, Ed. Porrúa, FLACSO, México. 1991.
- _____, y Homero R. Saltalamacchia, *Metodología de Evaluación del Desempeño de los Gobiernos Locales en Ciudades Mexicanas*, Colección Avances de Investigación, IIS-UNAM, México, 1997.
- _____, “El estatutos de la capital: descentralización, reforma del Estado y federalismo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM, México, 1996.
- _____, “El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales”, en *Revista Eslabones*, núm 13, México, enero-junio, 1997.
- _____, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, IIS-UNAM/ Porrúa, México, 1998.
- _____, “Pobreza, territorio y políticas sociales” en *Revista mexicana de Sociología*, Núm. 4, Octubre-Diciembre, México, 1999,.
- _____, Carlos Martínez Assad, “Límites y posibilidades para la descentralización de la política social”, en Ziccardi, Alicia y Rolando Cordera, *Las Políticas Sociales de México al final del milenio. Descentralización diseño y gestión*, IIS-UNAM/ Porrúa. México, 2000.

ZICCARDI, Alicia, *Reflexiones sobre la investigación urbana y el poder local*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Seminario: La Investigación Urbana en América Latina, Caminos recorridos y por recorrer, Quito. 7 al 11 de Septiembre. 1987.

ZICCARDI, A. Carlos Martínez Assad, “Límites y posibilidades para la descentralización de la s política social”, en Ziccardi, Alicia y Rolando Cordera, *Las Políticas Sociales de México al final del milenio. Descentralización diseño y gestión*, IIS-UNAM/ Porrúa. México, 2000.

DOCUMENTACIÓN OFICIAL

BANOBRAS, Programas de Fortalecimiento de Organismos Estatales y Municipales de Vivienda.

BANOBRAS, Metodología para la Evaluación de Organismos Estatales y Municipales de Vivienda.

CIDAC, 1991, *Vivienda y estabilidad política, alternativas para el futuro*, Diana, México

Cinco años de resultados. Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato, Guanajuato un gobierno para todos, Gobierno del Estado, 1995-2000.

CONSULTARIA HUMAN FACTOR: Evaluación del IVEG. 6 de agosto de 1999.

CONVENIO único de Cooperación; el Convenio SHAOP-Coplamar y El Programa Integral de Desarrollo Rural, El Desarrollo Urbano de los Puertos Ostión y Altamira;

DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 1995-2000, Poder Ejecutivo, SEDESOL, Diario Oficial, Lunes 3 de junio de 1996.

Decreto gubernativo que consolida al comité de planeación para el desarrollo del Estado de Guanajuato: “Copladeg”, y su reglamento interior.

DIRECCIÓN DE POLÍTICA Y FOMENTO A LA VIVIENDA, Documentos e informes relacionados con los Organismos Estatales y Municipales de Vivienda.

Firma de convenio de Desarrollo Social. Estado de Guanajuato, SEDESOL, 10 de marzo 2000.

Fortalecimiento administrativo, financiero y operativo de los organismos estatales y municipales de vivienda. (Diagnóstico Preliminar), Subsecretaría de desarrollo urbano y vivienda, Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, Dirección de Programas Estatales de Vivienda. Marzo de 1999.

GOBIERNO del Estado de Guanajuato, 1999, Primer Reporte Semestral 1999 de la “Encuesta Satisfacción al Cliente” del Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato, Coordinación de Asesores en Desarrollo Gubernamental.

GUANAJUATO, *Tierra de oportunidades, tierra de realidades*, Resumen Ejecutivo, 1995-1999

Guía metodológica para la formulación de Programas Estatales de Vivienda, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, (sin fecha)

Hechos y realidades, Vivienda terminada, Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato.

HONORABLE Ayuntamiento del Municipio de León, Guanajuato, 1996, Reglamento de Fraccionamientos para el Municipio de León, Guanajuato.

HONORABLE Congreso del Estado de Guanajuato, LVI Legislatura, 1996, Ley de Fraccionamientos para los Municipios del Estado de Guanajuato.

INFONAVIT, La vivienda comunitaria en México, Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores, México, 1988.

INFONAVIT 15 años, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México, 1988.

INFONAVIT, Reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores derechohabientes.

INSTITUTO de Vivienda del Estado de Guanajuato, 1998, Plan de Calidad, 1999 - 2000.

INSTITUTO de Vivienda del Estado de Guanajuato, 1998, Autodiagnóstico del IVEG.

INSTITUTO de Vivienda del Estado de Guanajuato, 1998, Análisi de Puestos en el IVEG.

INSTITUTO de Vivienda del Estado de Guanajuato, 1998, Procedimientos de Puesto por Direcciones y Coordinaciones del IVEG.

LEY de Planeación. Decreto 24, Congreso Constitucional del Estado de Guanajuato, P.O. No. 35 del 5 de mayo de 1986.

LEY Orgánica Municipal, 25 de julio de 1977. Decreto 350, Congreso Constitucional del Estado de Guanajuato.

MANUAL DE SISTEMA DE CALIFICACIÓN DE MÉRITOS: Evaluación de desempeño, IVEG, Guanajuato, 1999.

MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN MÉXICO, Grupo Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat, 2000.

MEMORIA DEL INFONAVIT, La vivienda comunitaria en México.

Memoria de la II Reunión Nacional de Organismos Estatales y Municipales de Vivienda, SEDESOL, Colima, 1994.

Normatividad, Planes y Programas Federales. SEDESOL 2000

Palabras del Dr. M. Jarque, Secretario de Desarrollo Social, pronunciadas durante l a firma del Convenio de Desarrollo Social en el estado de Guanajuato. 10 de marzo del 2000.

PEMEX; Comisión Federal de Electricidad; Organismos sectorializados en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SHAOP), que son los fideicomisos: Acapulco, Lázaro Cárdenas, Vallarta,

PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, Año LXXX, Tomo CXXXI, No. 35, Guanajuato, Gto., a 30 de abril de 1993.

PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, Año LXXX, Tomo CXXXI, No. 35, Guanajuato, Gto., a 30 de abril de 1993.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995- 2000, Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Publico

PLATAFORMA POLÍTICA 2000-2006, Alianza por el cambio, Partido Acción Nacional-Partido Verde Ecologista de México.

PROGRAMA PARA SUPERAR LA POBREZA 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal.

PROGRAMA DE VIVIENDA 2000:

El Programa Especial para la Desregulación y el Fomento a la Vivienda 1993-1994.

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 1995-2000,

PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE ORGANISMOS ESTATALES DE VIVIENDA, Primera Etapa, Programa Piloto, Informe final, Carpeta Seis: Papel de los organismos estatales de vivienda en la transformación social espacial. Año 2000, Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, Secretaria de Desarrollo Social.

PROMOCIÓN Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO URBANO, Subsecretaría De Desarrollo Urbano y Vivienda. Dirección General de Desarrollo Urbano, SEDESOL, México.

“Proyección de los Principios de Doctrina” en *Principios de Doctrina*. Serie de documentos básicos 1, Partido Acción Nacional, México, Mayo de 1965.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1998, Desarrollo Social.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, Programa de Vivienda 1995-2000.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, Programa para superar la pobreza, 1995-2000.

PRESIDENCIA Municipal de San Francisco del Rincón, Guanajuato. 1997, Reglamento de la Ley de Fraccionamientos para el Municipio de San Francisco del Rincón, Guanajuato.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, Programa de 100 ciudades. Una estrategia de desarrollo urbano regional sustentable y concertado, Octubre 1994.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, Programa de Vivienda 1995-2000.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, Programa de Desarrollo Urbano 1995-2000.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, Alianza para la Vivienda.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, Programa de Cien Ciudades.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, Programa Vivah.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, Memorias de las reuniones nacionales de los Organismos Estatales y Municipales de Vivienda.

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA, Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.

SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, 1992, Presente y Futuro de los Municipios. Nuevas formas de gobierno y administración municipal, Edit. Comisión Nacional de Desarrollo Municipal, de la Secretaría de Gobernación, México.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, s/f, Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, México.

Taller de Herramientas de Calidad, Dirección de Promoción de Calidad en MPM,s, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1999.

MATERIAL VIDEOGRÁFICO

INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DEL ESTADO DE GUANAJUATO, “Logros del IVEG en 199”.

INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DEL ESTADO DE GUANAJUATO, “Hechos y realidades en vivienda 1995-1999, Comunicación Social, IVEG.

DOCUMENTACIÓN EN PÁGINA WEB:

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, SNC, Internet, www.banobras.gob.mx.

INFONAVIT, Internet, www.infonavit.gob.mx.

FOVISSSTE, Internet, www.fovissste.gob.mx

INEGI, www.inegi.gob.mx

SEDESOL, www.sedesol.gob.mx

http://www.guanajuato.gob.mx/iveg/memoria%20de%20vivienda/J_Huerta.htm

Página Web: <http://www.guanajuato.gob.mx/iveg/semillaprecio.htm>

Página Web: <http://www.guanajuato.gob.mx/flash/innovaciones.htm>

Página Web: <http://www.guanajuato.gob.mx/iveg/semillaprecio.htm>

“Legado Guanajuato: pobreza para la mayoría y privilegios reservados a camarillas” en *La República*, 18 de mayo de 2000.