



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**IDEAS Y PROCESOS HISTÓRICOS SOBRE EL  
DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO:  
LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL  
Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
CON ORIENTACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA  
**P R E S E N T A:**

**Karla Valverde Viesca**

COMITÉ TUTORAL

**Tutor Principal** Dr. Juan Manuel Ortega Riquelme  
**Miembros** Dr. Edgar Ortiz Calisto  
Dr. Carlos Sirvent Gutiérrez  
Dr. Guillermo Farfán Mendoza  
Dr. José Luis Velasco



CIUDAD UNIVERSITARIA

MÉXICO, 2008



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.

*A mis tres estrellas, luz de mi vida a diario: Fernanda, Diego e Iván  
A ti Enrique, con quien aprendí a construir la vida con amor*

*Son muchas las personas a quienes tengo mucho que agradecer.  
Es ilusorio suponer que los seres humanos somos independientes.  
Al andar y sobre todo, con el paso del tiempo,  
aprendí y reconozco que me debo a muchos,  
a todos,  
Gracias*

INTRODUCCIÓN.....	5
Capítulo I. Una mirada al desarrollo desde el enfoque institucional: ideas, procesos y evolución histórica.....	13
Las ideas y las instituciones .....	14
Proceso y transformación histórica sobre ideas y conceptos del desarrollo.....	17
El uso social y político del desarrollo.....	17
Evolución y transformación histórica del desarrollo.....	21
<i>Desarrollo como crecimiento económico</i> .....	22
<i>El desarrollo asociado al bienestar y desarrollo social</i> .....	26
<i>El desarrollo como superación de la pobreza</i> .....	27
<i>La propuesta de desarrollo sustentable</i> .....	28
<i>La democracia para alcanzar el desarrollo</i> .....	29
<i>El impulso al desarrollo humano</i> .....	31
Desarrollo como libertad .....	33
<i>Sobre la medición del desarrollo</i> .....	34
El desarrollo participativo .....	38
La constante búsqueda del desarrollo.....	40
Capítulo II. Instituciones y organizaciones: el proceso de institucionalización mundial del desarrollo.....	45
La inevitable diferencia entre instituciones y organizaciones para el desarrollo .....	46
Periodo 1889 – 1945: crisis económica, ayuda financiera y apoyo a la reconstrucción.....	47
Segundo periodo 1945-1965: crecimiento económico para el desarrollo .....	53
Tercer periodo 1965-1980: promoción del bienestar y desarrollo social .....	61
Cuarto periodo 1980-1990: crisis económica y transición democrática.....	63
Quinto periodo 1990 – 2005: reorientación hacia el desarrollo de capacidades ....	65
La institucionalización del desarrollo.....	71
Capítulo III. De procesos y transformaciones: instituciones y organizaciones para el desarrollo en México, 1900-1976.....	77
Los orígenes del desarrollo en México.....	78
El desarrollo asociado al crecimiento económico. Primeras ideas.....	86
<i>El desarrollo populista</i> .....	86
<i>La búsqueda de un desarrollo estabilizador: 1952-1970</i> .....	90
<i>El desarrollo compartido</i> .....	92
Función del Estado en el desarrollo.....	94
El frustrado Estado social mexicano .....	98
Capítulo IV. 1976-2000: Proceso de institucionalización del desarrollo social en México.....	103
La incorporación del desarrollo social.....	104
Planeación del desarrollo social: antecedentes.....	109
Andamiaje institucional para el desarrollo 1983-2000.....	114
Reformas constitucionales de 1983 .....	115
Planeación y desarrollo social: Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.....	116
Desmantelamiento de la empresa pública como motor del desarrollo .....	118
Desarrollo social como solidaridad contra la pobreza, 1989 – 2000.....	121
<i>Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994</i> .....	123

<i>Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000</i> .....	125
El desarrollo y la política social .....	126
<i>Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)</i> .....	128
<i>El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)</i> .....	133
La necesidad de un nuevo arreglo institucional: 2001-2005 .....	133
Capítulo V. Transformación institucional para el desarrollo social	
¿Una nueva propuesta?: Ley General de Desarrollo Social.....	137
Marco preceptivo: elaboración y aprobación de la Ley .....	140
La Comisión de Desarrollo Social.....	141
<i>El trabajo legislativo en las Cámaras</i> .....	143
<i>El contenido de la Ley: hacia una definición del desarrollo social</i> .....	145
<i>El desarrollo social en las iniciativas</i> .....	146
<i>La construcción de Indicadores para la pobreza</i> .....	148
<i>Financiamiento de la política social</i> .....	148
<i>Evaluación de la política de desarrollo social</i> .....	149
La Ley General de Desarrollo Social y las organizaciones sociales .....	149
<i>Las organizaciones sociales en el diseño de la Ley</i> .....	150
<i>Participación social como motor del desarrollo</i> .....	156
Instituciones y organismos para el desarrollo social .....	158
La Controversia constitucional.....	163
Punto de partida: un marco institucional para el desarrollo social .....	165
Capítulo VI. Nuevas reglas para el desarrollo social:	
¿Inercia o cambio institucional? ¿Hacia dónde vamos?.....	167
Bibliografía.....	173

## INTRODUCCIÓN

Sin duda el siglo XX fue revolucionario en diversos ámbitos. El descubrimiento del genoma humano, los avances en la física cuántica y la concepción de los sistemas abiertos, por ejemplo, cambiaron no sólo la orientación de algunas disciplinas, sino sobre todo su aplicación en la realidad que nos apremia.

La búsqueda de teorías y métodos para analizar el cúmulo de transformaciones que produce la dinámica mundial no ha cesado. Sin embargo, durante esos cien años la mayoría de las ciencias vieron surgir diferentes modelos explicativos que hoy resultan insuficientes para comprender el conjunto de estructuras, relaciones y actores que definen a las sociedades contemporáneas.

Las ciencias demandan nuevos enfoques, una visión amplia e integral que ofrezca instrumentos para el análisis interdisciplinario<sup>1</sup> y que permita desplazar la tendencia hacia la especialización y configuración de compartimentos estancos de conocimiento.

Pese a los esfuerzos, nos encontramos frente a un proceso de conocimiento disímil; los avances en el campo del saber no han sido equivalentes a los adelantos de la ciencia y la tecnología. Es decir, los avances científicos y tecnológicos son mucho más acelerados que la capacidad del hombre para entenderlos y asimilarlos, lo cual produce un desfase y una anacronía que incluso es sugerida por diversos autores cuando se refieren a que la producción de conocimiento se ha estancado en comparación con las herramientas técnicas que genera el conocimiento aprehendido<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Una propuesta en relación con esta necesidad, aparece en la obra de Immanuel Wallerstein, *Abrir las Ciencias Sociales*, México, Siglo XXI Editores, 1996.

<sup>2</sup> Me refiero a los textos de Luis Villoro, *Crear, saber, conocer*, México, Siglo XXI Editores, 1997; y, Alexandre Koyré, *Del mundo cerrado al universo infinito*, México, Siglo XXI Editores, 2000.

Entre otros efectos, esta dinámica provoca que nociones y marcos de referencia tradicionalmente utilizados para explicar el devenir político, económico y social, resulten limitados para caracterizar las transformaciones recientes que trastocan distintos órdenes en los Estados nacionales y hacen complejo su estudio. Pero además, la mayoría de los referentes teórico – conceptuales contienen múltiples y variadas connotaciones, lo cual impide asimismo la construcción de consensos sobre su uso.

Términos como *progreso y desarrollo* no sólo han sido objeto de crítica por las creencias y el discurso que impusieron, sino porque suponen el establecimiento de prototipos y fines específicos cuyos costos sociales colocan a los Estados en una encrucijada. Al menos durante el siglo pasado, las estrategias, los mecanismos y las líneas de acción diseñadas e instrumentadas sobre esas bases, profundizaron las brechas de desigualdad entre los países que lograron ciertos objetivos y los que no, al tiempo los determinó históricamente. Una definición contemporánea sobre el desarrollo señala que “visto como un proceso histórico y dinámico, consiste en la sucesión ordenada y concatenada de eventos, en los que los sucesos anteriores o previos, afectan y/o determinan la instalación de los actuales o presentes y estos, a su vez, la de los subsecuentes o futuros. Esto significa que el desarrollo es, también y necesariamente, un proceso acumulativo”<sup>3</sup>.

En efecto, esta idea del desarrollo entendido como un proceso que conduce a las sociedades hacia una etapa óptima en los ámbitos político, económico y sociales, se estableció desde hace varios años como una solución, un fin en sí mismo y además, fundamentó la división geopolítica del mundo.

Si bien la preocupación sobre el progreso y desarrollo de las naciones ha estado siempre presente en la humanidad, el sentido de ambos términos ha transitado por diversas connotaciones. Actualmente, de cara a la escalada de pobreza y desigualdad mundial, lograr el desarrollo social de las naciones es una incógnita que ocupa un lugar importante en la agenda de los gobiernos y que, lejos de ser superada, se presenta como la constante búsqueda por descifrar sus enigmas.

---

<sup>3</sup> Cita traducida del libro en inglés de George F. Michel y Celia L. Moore, *Developmental Psychology. An Interdisciplinary Science*, Cambridge, MA, The MIT Press, 1995.



Los tópicos incluidos en el debate que origina son múltiples y diversos, pero en particular los relativos al análisis de las instituciones<sup>4</sup> y, sobre todo, a la manera cómo las instituciones estructuran el ámbito donde tiene lugar la política, remiten a la vieja discusión sobre las funciones que tiene el Estado para diseñar mecanismos que coadyuven a impulsar el desarrollo en cada país.

Ello obedece, en parte, al descrédito que sufren las instituciones, pero también a la necesidad por contar con estructuras institucionales acordes con las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales implícitas en la política económica de corte neoliberal, así como con los efectos y contradicciones de ella derivadas. En este proceso, la liberalización económica y política, emanada de las reformas de primera generación, quedaron inconclusas ante el vacío institucional. A decir de algunos autores, “el eslabón perdido” en el caso latinoamericano son las instituciones<sup>5</sup>.

De manera paralela, el resurgimiento e impulso de la democracia<sup>6</sup> como forma de gobierno, así como la reciente discusión sobre su vínculo con el desarrollo, ofrecen una línea de estudio importante para analizar cómo los procesos de democratización y la puesta en marcha de las reformas estructurales propuestas por el ahora cuestionado Consenso de Washington<sup>7</sup>, buscan el diseño de políticas de desarrollo que impacten en la calidad de vida y bienestar de la población en general.

---

<sup>4</sup> Este enfoque ha cobrado gran relevancia pues atribuye a las instituciones un papel central en el desarrollo y el desempeño económico. Un trabajo clásico es el de Douglass G. North, *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial, 1984.

<sup>5</sup> Esta expresión fue utilizada por Moisés Naím en su ponencia *Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina*, presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico organizado por el Banco Mundial en Bogotá, 27 y 28 de junio, 1994. Mimeo.

<sup>6</sup> Diamond, Larry, et al. (comps.) *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997.

<sup>7</sup> Como respuesta a la crisis estructural derivada, entre otras cosas, por la puesta en marcha de políticas económicas de corte neoliberal, el Consenso de Washington se establece como una nueva forma de acumulación de capital que pone énfasis en el logro del desarrollo, sobre todo, en los países rezagados. Una revisión sobre el Consenso de Washington, que enfatiza los problemas de América Latina se presenta en: Nancy Birdsall, Augusto de la Torre y Rachel Menezes, *Washington Consensus. Economic Policies and Social Equity for Latin America*. Findings of the Commission on Economic Reform in Unequal Latin American Societies Sponsored by the Carnegie Endowment for International Peace and the Inter-American Dialogue, 2001.

La relación entre desarrollo y democracia ha sido motivo de diversas reflexiones. Hace una década, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se refería a la consecución del desarrollo y la consolidación de la democracia a partir de una preocupación sobre la participación política asociada a la posición social de los actores.

Así, las democracias en Latinoamérica son definidas como “electorales”; esto es, democracias donde la celebración de elecciones periódicas se verifica en sociedades donde la inequidad y la desigualdad definen la distribución del ingreso. Esta definición se vincula no sólo con la idea de desarrollo, sino con la de ciudadanía social, es decir, con un conjunto de la población sin posibilidad de ejercer sus derechos ciudadanos, puesto que la exclusión y la diferencia social impiden promover una democracia de derecho<sup>8</sup>. En este sentido, sólo la ampliación de la ciudadanía mediante la reducción de desigualdad puede a su vez disminuir la pobreza y mejorar las posibilidades de crecimiento económico<sup>9</sup>.

### **México: democracia sin desarrollo**

Durante las últimas dos décadas, en México, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, se ha avanzado notablemente en la construcción y consolidación de un andamiaje institucional para la vida democrática. En efecto, la creación de una serie de instituciones autónomas y la ciudadanización de los procesos electorales hacen cada vez menos cuestionable el sistema democrático en el ámbito político-electoral. Sin embargo, el impulso a la “democratización” parece centrarse sólo en ese ámbito, dejando de lado el diseño de instrumentos y mecanismos que incidan en lo que algunos señalan como democracia también en los ámbitos económico y sociales.

---

<sup>8</sup> La democracia de ciudadanía es el eje que articula el *Primer Informe sobre la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, Aguilar/Taurus/Alfaguara, 2002. En este documento se entiende por democracia de ciudadanos aquella que nos permite avanzar para que el conjunto de nuestros derechos se tornen efectivos y transitar de nuestro papel como electores al de ciudadanos. Para ello, se propone utilizar las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social.

<sup>9</sup> *Ibid. Informe sobre la democracia en América Latina*, p. 28

Sobre la condición socioeconómica del país, datos del último Informe de Desarrollo Humano del PNUD<sup>10</sup> ubican a México en el lugar número 53 del Índice de Desarrollo Humano, con un desarrollo medio definido por un valor de 0.814. Asimismo se señala que, entre los años 2000 y 2003, el 26.3% de la población vivía con dos dólares diarios y 10% más con un dólar al día. En relación con la distribución del ingreso, se indica que el 10% más pobre de la población participa con el 1.0% del PIB, mientras el 10% más rico con el 43.1%.

Con una población que alcanzará 119 millones de habitantes en el año 2015, atender la cuestión social es sin duda una tarea urgente. El arribo de la vida democrática en México no puede ceñirse al ámbito electoral. México confirma la idea de que el tránsito de un gobierno autoritario hacia uno de corte democrático no garantiza mejores condiciones de vida para la población, pues se requiere de un andamiaje y de los cambios institucionales que fortalezcan con reglas del juego claras a otros ámbitos de la sociedad.

Este es el marco que tiene como referencia la presente investigación: la preocupación por explicar cómo en un país donde en menos de veinte años se ha logrado crear un nuevo andamiaje democrático y consolidar instituciones político-electorales confiables, se presenta al mismo tiempo un conjunto de estructuras sociales débiles y cada vez menos eficientes que profundizaron las brechas de desigualdad y pobreza.

### **Hacia un nuevo arreglo institucional para el desarrollo**

Son tres los hilos conductores que guían el trabajo. El primero se refiere a las reglas del juego. Desde este punto de vista, para entender los procesos y las relaciones que tienen lugar en México desde la década de los ochenta, y sobre todo durante los noventa y hasta nuestros días, en torno a un proyecto de desarrollo nacional, el análisis de las instituciones nos proporciona una visión distinta a la que comúnmente se ha elaborado. En particular, se resalta la ingerencia de los marcos supranacionales en los países, lo cual crea y legitima una serie de conceptos, entre los cuales el de desarrollo se establece como un

---

<sup>10</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*, México, 2005.

ideal o como un objetivo a alcanzar. Así, se resalta la definición de marcos normativos que delimitan y articulan el diseño, creación e instrumentación de mecanismos y acciones para el desarrollo social en el mundo.

Un segundo eje del trabajo se centra en explicar cómo en el ámbito del desarrollo social en México las reglas del juego han cambiado. Es decir, aquel esquema característico del sistema político mexicano definido a partir de un partido único con un presidencialismo fuerte, una clase política disciplinada y una estructura social corporativa, ya no es acorde a los intereses que una sociedad cada vez más participativa requiere, ni a la estructura de un sistema de partidos competitivo, con un presidencialismo acotado y con una clase política en constante disputa. En este sentido, la elaboración de políticas y programas sociales en México ya no debe sólo articularse con el Poder Ejecutivo sea a través de los diversos Planes Nacionales de Desarrollo y de la Secretaría de Desarrollo Social o bien, mediante acciones de gobierno con los programas vinculados con el desarrollo y sobre todo con la pobreza.

La necesidad de construir un nuevo arreglo institucional que permita el tránsito desde las instituciones sociales que albergaban al pasado sistema político mexicano a las que tratan de adecuarse a los cambios sociales para dar cabida a las demandas de los diversos actores de la sociedad y a sus relaciones, derivan en un constante cuestionamiento institucional, así como en la falta de transparencia y rendición de cuentas que las caracteriza.

Por último, un tercer eje en el estudio busca explicar por qué en el año 2000 se crean las condiciones para tratar de normar el desarrollo social en México. Un primer esfuerzo formal para construir marcos normativos que orientaran, promovieran y regularan tanto el diseño y elaboración de programas sociales para el desarrollo, como estableciera mecanismos de control ciudadano, resulta en la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004.

Producto del consenso y la negociación en el ámbito legislativo, esta Ley se erige como rectora del desarrollo social en nuestro país. Sin embargo, el conjunto de relaciones, actores e intereses que tienen lugar en el arreglo institucional que la

promueve supone la convivencia de viejas y nuevas prácticas institucionales que, por una parte, son producto de la inercia de antaño y, por otra, del cambio y la transición.

Desde este punto de vista y toda vez que la Secretaría de Desarrollo Social existió antes que el marco normativo, es posible plantearnos diversas interrogantes: ¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se crea una idea sobre el desarrollo que sea aceptada por el mundo? ¿Cuáles son las instituciones y organizaciones para el desarrollo? ¿Cómo se institucionaliza el desarrollo? En México, ¿qué se ha entendido por desarrollo? ¿Cuál es el marco formal que ha orientado al desarrollo en el país? ¿Cuál es el proceso histórico que acompaña la transformación del término? ¿Cuándo surge el desarrollo social? ¿En la actualidad, qué orienta el desarrollo, la regulación que emana e impone la Ley o bien, aquél se deriva de prácticas institucionales de antaño? ¿Cómo conviven los “viejos” marcos institucionales con los “nuevos”?

En esta tarea, en un primer capítulo se plantea la utilidad del análisis de las instituciones para estudiar el desarrollo. Se señalan la importancia teórica del institucionalismo histórico para entender la lógica que origina la utilización de la noción de desarrollo en el ámbito político, económico y social del mundo, así como la aparición de una serie de instituciones para darle cabida y legitimar su utilización.

En el segundo capítulo, se ofrece un panorama histórico de lo que hemos denominado *proceso de institucionalización* del desarrollo; es decir, los orígenes sociales, económicos y políticos que establecen una necesidad de y para el desarrollo en el mundo. Así, y a partir del establecimiento de un marco de referencia conceptual en el que se distingue entre instituciones y organizaciones para el desarrollo, se hace el recuento de la creación de reglas que impulsan y legitiman diversos modelos para el desarrollo de las naciones con el fin de derivar el esquema en el cual nuestro país se ha visto inmerso. Aunque no existe un modelo único a seguir en el mundo, en el apartado se sugiere que las tendencias

internacionales se imponen para países como el nuestro, en aras de garantizar prebendas que permitan mitigar las contradicciones del modelo económico adoptado.

Posteriormente, en el capítulo tres se presenta un análisis sobre los orígenes del desarrollo en México. Tomando como base la perspectiva institucional se enfatiza la importancia del contexto en los procesos históricos. En este capítulo se ahonda en una etapa que corre de 1900 a 1976, con el propósito de observar cómo, en sus inicios, la idea del desarrollo se articula básicamente, con la creación de organismos económicos y financieros para el país, articulación que marca la pauta para que nuestro país defina una estructura social siempre a la zaga de los países desarrollados. En sí, las bases de un Estado social nunca llegan a consolidarse y la política económica, desde entonces, determina a la política social.

Un cuarto capítulo se centra en el México de 1976 a la fecha. Como se verá, las instituciones y organizaciones que aparecen en este periodo se articularon directamente con el desarrollo y la política social en México y, en otros casos, obedecieron a una lógica gubernamental que fue rebasada en su afán por sostener una política económica contradictoria. Esta falta de articulación entre la política económica y la social, ha creado un problema estructural en el país que se evidencia a través de la escalada de pobreza y la desigualdad que actualmente nos caracteriza.

En el capítulo quinto se argumenta la necesidad de un cambio institucional en México necesario para establecer nuevas reglas del juego en el ámbito de las políticas y programas para el desarrollo. En especial, se destaca el esfuerzo desplegado para construir un marco normativo para el desarrollo mediante el recuento del trabajo de la LVIII Legislatura y de las Iniciativas a Ley General de Desarrollo Social que en ella se discutieron. Asimismo, con el propósito de estudiar los alcances de la Ley, se describe el contenido del marco normativo, la participación de las organizaciones sociales en la creación de la Ley, las responsabilidades que ésta les otorga, así como las instituciones que crea la Ley con el propósito de promover y articular una política social del Estado.

## **Capítulo I. Una mirada al desarrollo desde el enfoque institucional: ideas, procesos y evolución histórica**

Los fenómenos sociales pueden analizarse desde diversos ángulos y con distintas herramientas. Su interpretación dependerá de métodos y teorías, pero también del contexto, las condiciones y el ambiente que circunscriba al investigador. Por ejemplo, son muchos los estudios que, se han preocupado por analizar al desarrollo desde una perspectiva económica y que tienen como común denominador resolver una incógnita central: ¿Cómo lograr desarrollo? Es decir, cómo promover la creación de mecanismos para que las naciones alcancen una etapa “superior” en términos de indicadores que coadyuven a que las personas vivan “mejor”. Sin embargo, no basta con diseñar mecanismos y tener buenos deseos. Desde enfoques diferentes se plantea la necesidad de considerar otros elementos constitutivos a fin de establecer estructuras y normas que alienten y promuevan el desarrollo. Entre ellos, la perspectiva institucional se distingue al menos por dos elementos importantes: a) el interés por estudiar el papel de las ideas así como los procesos o la evolución histórica que caracteriza su aparición; y, b) la identificación de actores, es decir, de quienes hacen suyas las ideas y a la vez diseñan e instrumentan diversos mecanismos para ponerlas en práctica.

Así, los institucionalistas observan las instituciones como un conjunto de ideas, normas, valores, procesos y preferencias que condicionan la toma de decisiones de los actores, y que, por lo tanto, determinan el entorno político-social para el desarrollo nacional.

Si tomamos las características que propone el análisis institucional como punto de partida para nuestro estudio, es posible plantear que el *desarrollo* como idea es en sí mismo una institución. Explicar esta afirmación es el propósito de este primer capítulo, en donde se sugiere que el enfoque institucional ofrece elementos de análisis novedosos para estudiar el desarrollo, particularmente, aquél que desde el institucionalismo histórico analiza cómo surgen las ideas, cómo evolucionan y

pueden cambiar al paso del tiempo, cómo los actores las hacen suyas, cómo surgen instrumentos y mecanismos para impulsarlas, cómo se crean y se transforman las instituciones, y cómo sólo podemos entenderlas decisiones políticas como expresión de múltiples estructuras y factores complejos en donde los actores representan un papel fundamental.

Con este propósito y por la disposición de este capítulo es conveniente distinguir entre dos momentos sustantivos durante los cuales las ideas, nociones y conceptos acerca del *desarrollo* dan forma y estructuran la vida cotidiana de los individuos. El primero se vincula con la formación y utilización de nociones como marco de referencia teórico conceptual, en el cual la idea de *desarrollo* adquiere connotaciones distintas en el tiempo. A lo largo del capítulo ponemos énfasis en este periodo. Existe un segundo momento que aparece como consecuencia del anterior e implica tanto la aparición de una serie de arreglos entre creencias, valores y convenciones, en el terreno informal, como agencias, organizaciones, programas, normas y acuerdos, en el ámbito formal, que justifican ese marco de referencia, lo legitiman e impulsan su adopción. Aunque a lo largo del capítulo se hacen algunas menciones a dicho momento, su análisis se hará en otro apartado.

### **Las ideas y las instituciones**

El uso de nociones y conceptos en la vida cotidiana son parte de un proceso complejo que tiene que ver, primero, con una necesidad humana y por lo tanto social; pero también, con una trama de elementos históricos cuyos determinantes económicos, políticos, sociales y culturales constituyen el telón de fondo apropiado para su recepción e incorporación en la sociedad. Los conceptos contienen un significado y un significante<sup>11</sup>, lo cual implica, entre otras cosas, la organización del pensamiento y de la comunicación humana. Con dicha premisa, podemos considerar que nociones, conceptos y palabras estructuran y dan orden a las ideas

---

<sup>11</sup> Para profundizar en esta temática puede consultarse la obra de Niklas Luhmann, *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, México, UIA-Alianza Editorial, 1991, pp.109-114 y 151- 186. En particular, me refiero a la propuesta de Luhmann sobre generalizaciones simbólicas en donde distingue entre el nivel de operación y el nivel simbólico de los conceptos. Es decir, aquello que a través del lenguaje nos permite tanto utilizar adecuadamente los términos para diferenciar objetos, como representar simbólicamente su distinción para comunicarnos. Esto a final de cuentas da sentido a los sistemas sociales.



de los seres humanos y, por ende, a las sociedades donde viven; más aún, orientan y guían la historia de la humanidad. Tomando como base la perspectiva institucional, las ideas pueden ser analizadas como instituciones, toda vez que estamos hablando de estructuras formales e informales que dan certidumbre a los individuos.

Para aclarar este punto de vista conviene precisar que las ideas, las nociones y los conceptos tienen un significado distinto, aunque se relacionan entre ellos. Así tenemos que *idea* (Del lat. *idēa*, y este del gr. *ἰδέα*, forma, apariencia) es “una imagen o representación que del objeto percibido queda en la mente” pero también puede definirse como “la intención de hacer algo”<sup>12</sup>. Es decir, podemos precisarla como la creación de ciertos modelos o prototipos en la mente humana que son causa de la primera impresión que dejan las cosas. De aquí que cuando hablamos de ideología nos referimos a un conocimiento que construye una representación simplificada del mundo y de sus procesos, representación que parte generalmente de ciertos supuestos sobre la realidad que no pueden ser demostrados y permanecen prácticamente iguales a lo largo de un período importante de tiempo. En este sentido y para evitar las posibles confusiones que entre ciencia e ideología pueden derivarse de esta definición, los científicos suelen llamar a los supuestos ideológicos creencias y a los científicos, paradigmas<sup>13</sup>.

Por otra parte, el término *noción* (Del lat. *notiō*, *-ōnis*) se refiere al “conocimiento o idea que se tiene de algo” o bien, a un conocimiento elemental<sup>14</sup>. En cambio, cuando hablamos de un *concepto* hacemos alusión a “la idea que concibe o forma el entendimiento humano”. El concepto se forma después de la idea y no se basa en una primera impresión, pues supone la comprensión e interpretación de las ideas. Conviene precisar el término fue utilizado por primera ocasión por Sócrates como una palabra de orden universal que permite marcar un límite a los

---

<sup>12</sup> *Diccionario de la Lengua Española*[0], Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición, 2001: <http://www.rae.es/>

<sup>13</sup> Sobre este tema se puede revisar: Luis Villoro, *Crear, saber y conocer*, México, Siglo XXI Editores, 2000. También, Thomas S. Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, FCE, 1971.

<sup>14</sup> *Ibid.* [0][0]

objetos. El concepto está asociado con la concepción de ideas; esto es, con la manera de señalar límites, marcar fronteras y separar un objeto conceptual de otro<sup>15</sup>.

Tenemos pues que, en la práctica, la tarea que emprendemos los seres humanos para demarcar y definir objetos a través de la palabra también es una manera de organizar, estructurar y concretar marcos de referencia conceptuales para nuestra vida.

De otro lado, la corriente institucionalista propone definir como instituciones a las estructuras formales e informales que dan certidumbre a los individuos. Mediante la articulación entre el establecimiento de marcos de referencia conceptuales y la perspectiva institucional es posible entender las ideas y los conceptos como instituciones que pueden ser analizadas a partir de sus reglas con el fin de advertir, por ejemplo, cómo las acciones de los individuos están relacionadas con un complejo sistema de interacciones, es decir, cómo las instituciones determinan el comportamiento de los individuos<sup>16</sup>; o bien, pueden ser estudiadas desde la perspectiva histórica con el fin de interesarse por cómo orientan y guían la toma de decisiones y los compromisos que de ellos se derivan<sup>17</sup>. Asimismo, es posible sugerir el interés por comprender cómo las ideas y los conceptos influyen en la formación del sistema internacional a partir de organizaciones macro, así como en el ámbito regional y al interior de los países<sup>18</sup>. Veamos, por lo pronto, qué pasa con la idea y el concepto de *desarrollo*.

---

<sup>15</sup> Ver: Pablo González Casanova y Marcos Roitman (coordinadores), *La formación de conceptos en ciencias y humanidades*, S. XXI Editores, México, 2006.

<sup>16</sup> Me refiero al llamado nuevo institucionalismo con un enfoque normativo que reorienta sobre todo los estudios de la Ciencia Política a partir del trabajo de J. G. March y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, Nueva York, The Free Press, 1989.

<sup>17</sup> La perspectiva histórica puede encontrarse en el texto de K. Thelen y S. Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics" en, Steinmo, Thelen y Lonstreth (comps): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

<sup>18</sup> Dos textos básicos del llamado institucionalismo internacional son: V. Rittberger, *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1993 y S. Krasner, *International Regimes*, Nueva York, Cornell University Press, 1983. Vale la pena decir que existe un debate en torno a las corrientes y escuelas del nuevo institucionalismo. Para algunos, como D. Nohlen solo existen tres variantes: el sociológico; la elección racional; y el enfoque histórico. Otros como Guy Peters, distinguen siete: normativo, elección racional,

## **Proceso y transformación histórica sobre ideas y conceptos del desarrollo**

Revisamos brevemente cómo desde el punto de vista epistémico las ideas se constituyen en nociones y posteriormente pueden dar lugar a conceptos que sirven de marco de referencia común a la interacción entre los seres humanos. Hay que agregar que, por otra parte, el surgimiento de ideas, nociones y conceptos no es un hecho aislado, pues sucede en el contexto de una serie de acontecimientos económicos, políticos y sociales que lo determinan. En sí, ambas dinámicas, tanto la aparición de ideas como los sucesos del acontecer diario, conforman un proceso que guía, orienta y ordena la vida de los individuos; es decir, en términos institucionales, los estructura.

Es importante mencionar que en el análisis del institucionalismo histórico algunos autores resaltan la importancia del contexto para explicar el funcionamiento y significado de las instituciones<sup>19</sup>. Desde esa postura, distingamos ahora, cómo la articulación entre las ideas y los sucesos da lugar al uso social y político de los conceptos. En particular, analicemos qué sucede con el proceso y transformación histórica del *desarrollo* como idea y como concepto.

## **El uso social y político del desarrollo**

La aparición y el uso del concepto *desarrollo* en las ciencias sociales no es casual. Responde, entre otras cosas, al triunfo relativo de diferentes proyectos políticos, económicos y culturales dentro de un proceso histórico<sup>20</sup>.

---

histórico, empírico, sociológico, representación de intereses e internacional. Por su parte, Peter Hall y R. Taylor, "Political Science and the Three new Institutionalism", *Political Studies*, 44 (6), pp. 936-957, 1996, debaten acerca de los enfoques institucionalistas.

<sup>19</sup> Esta perspectiva cobra relevancia a partir de los trabajos comparativos de Douglas E. Ashford relacionados con la seguridad social en Inglaterra y Francia, ver: "The british and french Social Security Systems: Welfare State by intent and by default" en, D. Ashford y W. Nelly (eds.) *Nationalizing Social Security*, Greenwich, JAI, 1986, 96-122. Recientemente, también es utilizada por autores que desde la ciencia política analizan los sistemas políticos y en particular, las instituciones electorales. En este caso, me refiero al texto de Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis institucional*, México, UNAM-Porrúa, 2006. En este trabajo, Nohlen define al institucionalismo contextualizado como un enfoque de investigación que destaca la relevancia de las variables de contexto para el funcionamiento de los arreglos institucionales. En algunas ocasiones utiliza el término también para referirse al enfoque histórico-empírico en sus estudios sobre sistemas electorales, de gobierno y partidos políticos. En este mismo texto consúltese la Introducción de Richard Ortiz.

<sup>20</sup> Una argumentación al respecto aparece en: Enrique Gutiérrez Márquez, "La noción de desarrollo desde las ciencias sociales" en, Karla Valverde Viesca y Alejandra Salas Porras (coordinadoras) *El desarrollo, diversas*

La idea de *desarrollo* encuentra sus principios en las ciencias naturales y en particular en la biología, ciencia que los asocia al proceso que define los sistemas vivos y las nociones de vida, evolución y preservación de las especies. A partir de la teoría de Charles Darwin, la evolución se convirtió en un concepto central que orienta el perfeccionamiento de las ciencias.

En el caso de la biología, evolución y desarrollo son conceptos utilizados para definir un proceso dinámico y continuo, de avance y progreso que, a escala individual, culmina con la maduración del organismo. El crecimiento, la morfogénesis y la diferenciación<sup>21</sup> son tres fases esenciales por las que atraviesa todo ser vivo y en su conjunto, determinan lo que para los biólogos sería su desarrollo. Esta idea de *desarrollo* ha sido base para que, en el uso cotidiano, se adopte el término en función del estado actual de un proceso o bien, al futuro de una situación contemporánea.<sup>22</sup>

Con la orientación biológica, otras perspectivas disciplinarias como las ciencias sociales adoptaron la idea del *desarrollo* para referirse a un proceso en cuyo devenir participa cada uno de los individuos que lo conforman y en su conjunto lo determinan. Sin embargo, en su aplicación analítica adquirió un matiz distinto. La filosofía política, por ejemplo, aunque no adoptó el concepto como tal, estableció un sustento teórico que nos permite identificar una noción progresiva en función del ser humano como un animal social<sup>23</sup>, cuyas necesidades dan lugar a diversos tipos de asociación que van desde su célula básica, la familia, hasta la sociedad. En este sentido y haciendo un símil con el concepto biológico del desarrollo, la asociación de los individuos determina el crecimiento de una colectividad, su forma de organización y las características propias que le permitirán distinguirse de otras comunidades, sociedades y naciones.

---

*perspectivas. En las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*, México, Editorial Gernika, 2005, pp. 69-97.

<sup>21</sup> Sobre este tema pueden consultarse algunos textos especializados sobre Biología y Desarrollo: Teresa y Gerard Auderslik, *Biología. La vida en la tierra*, México, Prentice May, 1997; K.L. Moore y T. Persuad, *Embriología clínica*, México, MC Graw Hill, 1998.

<sup>22</sup> Una reflexión sobre este tema y en particular sobre la Ciencia y el Desarrollo, aparece en un texto de Ruy Pérez Tamayo en, Karla Valverde Viesca y Alejandra Salas Porras (coordinadoras), *Op. Cit.* 2005, pp. 41-57.

<sup>23</sup> Esta idea se basa en el concepto de *zoon politikon* de Aristóteles: *La Política*, México, Porrúa, 1986.

Asimismo, orientaciones como la económica hicieron suya la idea de *desarrollo*, sobre todo como herencia colonial, de cara a un mundo industrializado y con nuevas aspiraciones de expansión. Recordemos que, entre los siglos XVI y XVIII, la colonización tuvo un objetivo económico que justificó la intervención europea en otras latitudes del planeta, en aras de los intereses nacionales de los colonizadores. De igual forma, el proceso de descolonización e independencia iniciado hacia finales del siglo XIX y principios del XX en algunos países de América y África, trajo consigo la reestructuración del poder económico, político y social del mundo, basado en las escuelas del liberalismo clásico que tomaría forma hacia fines de la Primera Guerra Mundial.

De esta manera, a lo largo de la historia diversas ideas y conceptos forman parte de un proceso donde se construyen marcos de referencia que orientan el devenir de los individuos y sus sociedades. Las ideas y los conceptos son adoptados por individuos y, a partir de su posición en la sociedad, influyen más o menos en su orientación. En el caso del *desarrollo*, este uso social y político de las ideas y de los conceptos adquirió relevancia cuando, a principios del siglo pasado, hubo necesidad de contar con un instrumento que legitimara la internacionalización de una intervención en nombre de la propia civilización y de promover la expansión comercial, necesidad que fue denominador común tanto en los países europeos como en Estados Unidos de América. La noción de *desarrollo* se constituyó en esa posibilidad, por eso, desde su incorporación en el lenguaje político y económico, así como del establecimiento de normas, reglas y la creación de ciertas organizaciones e instituciones que lo alojaran y promovieran, daría inicio una etapa formal para su aceptación como concepto. Ello dentro de un conjunto de elementos que determinan ya sea un proceso, una coyuntura<sup>24</sup>, un punto de inflexión o bien, la definición de periodos en los cuales es posible que aparezca.

---

<sup>24</sup> Retomo aquí la idea del análisis de coyuntura al considerar la importancia de seguimiento del proceso, el estudio de la coyuntura y la construcción de periodos, con el propósito de lograr una interpretación histórica del presente. Ver: *El Cotidiano*, Revista de la División de Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, No. 42, julio-agosto de 1991. También, Augusto Bolívar Espinosa, “El análisis de coyuntura: una alternativa de estudio del presente político” en, Juan Molinar

En relación con el establecimiento de estas condiciones, es decir, de un conjunto de elementos que dieran cabida a la aparición de una idea sobre el *desarrollo*, así como del establecimiento de su uso social y político, es posible identificar al menos dos sucesos oficiales en el periodo que abarca de 1918 a 1949, cuando se hizo alusión al término.

Se trata de dos discursos políticos. El primero es el pronunciado el 8 de enero de 1918 por el presidente norteamericano Woodrow Wilson, cuando dio a conocer las bases para el nuevo orden en el mundo a través de sus *Catorce Puntos*. Es posible apreciar de forma clara dos expresiones sobre el *desarrollo* enunciadas. La primera, cuando Wilson se refiere a la oportunidad de Rusia para definir de manera independiente su propio desarrollo político. La segunda, se relaciona con la posibilidad para la población austro-húngara y otomana de desarrollarse libremente<sup>25</sup>.

Ahora bien, si obviamos el contexto en el cual tiene lugar este discurso, la formulación del concepto podría pasar como un hecho aislado pero, si consideramos el tejido económico, político y social del momento es factible resaltar la herencia colonizadora y con ello la necesidad de los países triunfantes en la Primera Guerra Mundial por contar con un instrumento que les permitiera promover la expansión comercial y que, adicionalmente, le otorgara legitimidad a su intervención en otros países en nombre de la propia civilización. A la luz, pues, de un proceso histórico, podemos articular el discurso de Wilson con el que pronunciaría 31 años después el también presidente estadounidense Harry Truman, el 20 de enero de 1949. El mandatario proponía entonces crear un programa que permitiera el crecimiento de las áreas “subdesarrolladas” con el avance científico y el progreso industrial existente<sup>26</sup>.

---

Horcasitas (coordinador) *Metodología de la Ciencia Política*. Congreso Nacional de Ciencia Política, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-UAM-IFE, 1996, pp. 101-139.

<sup>25</sup> Estas expresiones aparecen en los puntos VI, X y XII del documento: League for Permanent Peace, *President Wilson's Fourteen Points, The Basis of the New World Order*, Boston, 1918.

<sup>26</sup> Véase: *Public Papers of the Presidents of the United States, Harry S. Truman* (1964), United States Government Printing Office, Washington, D.C.

De ese segundo discurso merece mención especial la aparición del adjetivo *subdesarrollo* utilizado para identificar ciertas áreas del mundo cuyas economías, con respecto a las grandes potencias, se encontraban retrasadas o por debajo de los estándares establecidos por aquellas potencias. El empleo de ese término tendría consecuencias determinantes, pues si bien es cierto que la palabra *desarrollo* ya había sido utilizada por autores vinculados con la ciencia económica<sup>27</sup>, a partir de ese momento la idea de *desarrollo* adquiriría nuevas dimensiones al concebirse no sólo como la posibilidad de desarrollar las economías nacionales, sino también como la oportunidad de desarrollar una región mundial. Además, la influencia de la nueva dimensión otorgada al *desarrollo* determinó la orientación de las ciencias sociales en Occidente, provocando un gran interés en el estudio del desarrollo económico<sup>28</sup>. Asimismo y en términos metodológicos, el *desarrollo* se establece como una categoría<sup>29</sup> a partir de la cual es posible clasificar el avance o el retroceso de las naciones. El *subdesarrollo* se constituyó, así, en una etapa característica del capitalismo y, en términos formales, se dio inicio con ese concepto al ciclo del desarrollo mundial.

Diferenciamos ahora cómo, dentro del escenario político, económico y social del mundo, ha evolucionado y se ha transformado el propio concepto de *desarrollo*.

### **Evolución y transformación histórica del desarrollo**

En efecto, el uso social y político que adquiere el concepto de *desarrollo* se constituye para los países vencedores de la Primera Guerra en una forma de justificar, entre otras cosas, su intervención en otras naciones y, con ello, de reestructurar la organización económica, política y social del mundo.

---

<sup>27</sup> El concepto ya había sido utilizado por Marx, Lenin y, Schumpeter, entre otros.

<sup>28</sup> Sobre su impacto consultar: F. Cooper y R. Packard, *International Development and the Social Sciences Essays on the History and Politics of Knowledge*, Los Angeles University of California Press, 1997.

<sup>29</sup> El término *Categoría* según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*[0] (Del lat. *categoría*, y este del gr. *κατηγορία*, cualidad atribuida a un objeto) se refiere a una base de jerarquización. También en su definición se establece que es uno de los diferentes elementos de clasificación que suelen emplearse en las ciencias. Por otra parte, en su libro *Conceptos y Categorías*, México, FCE, 1983, pp. 237-280, Isaiah Berlin ofrece una reflexión contemporánea a partir de una revisión teórica sobre la pluralidad de los valores que trae como consecuencia que los conceptos se modifiquen en el devenir del tiempo y lleguen incluso a constituirse en categorías de análisis científico.

Son estas condiciones económicas, políticas y sociales inscritas en un proceso histórico las que determinan cómo el uso del término adquiere más o menos relevancia o bien requiere de nuevos adjetivos o incluso de su plena transformación<sup>30</sup>. En este apartado, se revisa la evolución histórica del concepto de desarrollo. Se distinguen seis concepciones: el desarrollo como crecimiento económico, el desarrollo asociado al bienestar y el desarrollo social, el desarrollo como superación de la pobreza, la propuesta del desarrollo sustentable, la relación entre democracia y desarrollo, y el impulso al desarrollo humano, concepto, este último, enriquecido recientemente por las ideas del desarrollo en tanto libertad y el desarrollo participativo.

### *Desarrollo como crecimiento económico*

En el ámbito económico tenemos que el sustento teórico de las escuelas del liberalismo clásico que prevalecieron durante buena parte del siglo XIX y principios del XX, tuvieron un impacto definitivo tanto por los efectos de la Primera Guerra Mundial como por los derivados de la crisis económica mundial de 1929. Fueron dichos sucesos los que, entre otras cosas, demostraron que ni el mercado ni la sociedad capitalista se autorregulan para superar sus contradicciones. Ante ello, la teoría del libre mercado encontró su cuello de botella al encarar una sociedad sin capacidad de consumo y una industria con sobreproducción.

Por otra parte, tuvo lugar la aparición de un estilo de regulación del gobierno sobre la economía y también sobre el *desarrollo*<sup>31</sup> empleando políticas intervencionistas con base en las teorías keynesianas y con el fin de alentar el crecimiento de los países y alcanzar bienestar para la población. En particular, después de la depresión económica y la experiencia de planeación estatal soviética, el análisis keynesiano propuso que es posible una línea intermedia entre el capitalismo de mercado anárquico del *laissez-faire* y la intervención autoritaria del Estado del socialismo oficial de la Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>30</sup> Una obra que presenta un importante debate al respecto es: Pierre Bordieu, *Los usos sociales de la Ciencia*, Argentina, Nueva Visión, 1997.

<sup>31</sup> Sobre la teoría del desarrollo se puede consultar: P.W. Preston, *Una introducción a la teoría del desarrollo*, México, S. XXI Editores, 1999.



Así pues, entre la Primera y la Segunda Guerra mundiales varios factores contribuyeron a definir un nuevo uso para el concepto de *desarrollo*. Destacamos tres:

- a) Por un lado, los recursos humanos y materiales de las colonias fueron utilizados por los imperios para la guerra, lo cual, además de mermar su estabilidad, provocó reacciones y demandas de libertad.
- b) Por otra parte, la izquierda política europea cuestionaba el concepto de colonialismo y enaltecía sentimientos nacionalistas.
- c) Asimismo, las propuestas de Keynes perfilaron un proyecto político para Estados Unidos que enfatizó la creación de un sistema económico y comercial acorde a sus necesidades.

Es, pues, a partir de la Segunda Guerra Mundial que se construye una forma de entender al *desarrollo* que caracterizaría buena parte del siglo XX, toda vez que nace como producto de un sistema mundial que permite, por un lado, expandir la economía y, por otro, impulsar la fuerza política legitimadora alrededor de este concepto para fundamentar la geopolítica moderna<sup>32</sup>.

Después de las dos guerras mundiales se establecieron tres principios básicos para las naciones: la configuración de los países basada en una geopolítica de economía mundo; la clasificación de los estados con base en su desarrollo y la hegemonía de los Estados Unidos. A partir de este escenario el periodo histórico de la Guerra Fría —que abarca los años 1945 a 1985, aunque hay quienes consideran termina hasta 1991 con la disolución de la Unión Soviética—, arrojó tres consecuencias relacionadas con el concepto de *desarrollo*<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Ver: Immanuel Wallerstein, *Impensar las Ciencias Sociales*, México, Siglo XXI Editores, 1998.

<sup>33</sup> Gilbert Rist, *The History of Development*, London, Zed Books, 1997 p. 80.

1. *La organización ideológica del llamado “Tercer Mundo”*, con la cual los movimientos de liberación nacional o los Estados emergentes obtuvieron beneficios bajo la influencia y soporte de sus protectores, las grandes potencias. Así, durante los años cincuenta se denominó como países del Tercer Mundo a los poco desarrollados tecnológicamente, entre ellos los africanos, asiáticos y latinoamericanos. Con ello se quería diferenciar a los países capitalistas desarrollados (Primer Mundo) de los alineados al bloque de la URSS (Segundo Mundo).
2. *Una reorientación de las funciones de las Naciones Unidas* hacia los asuntos en los cuales sus miembros permanentes alcanzaran consenso, entre los cuales el *desarrollo* ocupó una posición fundamental. De cara a su ajuste, en sus primeros informes, Naciones Unidas anunciaba una serie de medidas para el desarrollo económico de los países subdesarrollados. Dichos documentos, junto con escritos de Arthur Lewis, integrarían las bases para construir la teoría de la modernización<sup>34</sup>. Además, por iniciativa del organismo internacional tendría lugar la proclamación de los años setentas como la Segunda Década del Desarrollo.
3. *Una inclinación a entender como sinónimos el desarrollo y el crecimiento económico*. En efecto, esta idea del *desarrollo* dominaría varios años el pensamiento del mundo a través de, al menos, dos formas: la primera centrada en agregados económicos y, la segunda, dirigida hacia indicadores microeconómicos.

Influidos por las teorías de la época, a partir de la segunda mitad del siglo XX una primera idea sobre el desarrollo concentró su atención en cuantificar las variables económicas. Entre esas teorías, la de las etapas del crecimiento y del desarrollo económico de W. Rostow propuso entender la transición del subdesarrollo al desarrollo a través de una serie

---

<sup>34</sup> Arthur Lewis, entre otros, elaboraron este Informe para las Naciones Unidas en 1951. Él también es autor del ensayo *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour* publicado en 1954 y del libro, *The Theory of Economic Growth*, que apareció en 1955. Sobre su obra se reflexiona en: *Op. Cit.* P. W. Preston, 1999, pp. 198-202.

de ciclos por los cuales todo país debe atravesar<sup>35</sup>. Ello explica, en parte, por qué muchas veces *desarrollo* significó la expresión aritmética “más”, es decir, más productividad, más industrialización o más crecimiento, indicadores para medir las buenas épocas o las malas, no sólo desde la configuración económica del país (histórica) sino también en relación con los países considerados como líderes. Vale la pena decir que esta perspectiva descuidó otros elementos sustantivos para el análisis microeconómico, tales como el nivel de vida y las dimensiones humanas.

Ante ello, una segunda forma de entender el desarrollo intenta remediar las deficiencias de la primera orientación y propone enfatizar el análisis de los índices de nivel de vida, como la pobreza, la distribución del ingreso, la nutrición, la mortalidad infantil, la esperanza de vida, el grado de alfabetización, la educación, el acceso al empleo, la vivienda y el abastecimiento de agua, entre otros, para determinar el avance de una nación. Sin embargo, esta perspectiva no logró modificar la tendencia de resaltar los indicadores económicos y sociales por encima de los grupos sociales, bajo la influencia de una relación vertical entre el Estado y la sociedad.

Es importante hacer mención de otros esfuerzos teóricos, como el promovido por la CEPAL, que buscaron comprender las diferencias entre el desarrollo de unos países y las condiciones de subdesarrollo de otros. No obstante, el enfoque de la CEPAL terminó por vincular al *desarrollo* con la expresión de crecimiento económico, ya fuese como incremento del Producto Interno Bruto (PIB) o, en el mejor de los casos, como el PIB per cápita en donde este se asociaba al aumento de la industrialización.

---

<sup>35</sup> Me refiero a la obra de Walt W. Rostow, *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*, Londres, Cambridge University Press, 1960.

### *El desarrollo asociado al bienestar y desarrollo social*

Otro aspecto sustantivo del concepto de desarrollo se refiere a las premisas que establecen una relación entre el Estado y el desarrollo a través del Estado del Bienestar. Tal relación se entendió, primero, como una política de protección gubernamental encaminada al establecimiento de esquemas mínimos para todo ciudadano, como derecho político, en ámbitos como la salud, la alimentación, la educación y la vivienda<sup>36</sup>. Más tarde, se entendió como una respuesta a las demandas generadas en la Europa de fines del siglo XIX y por tanto, se asoció al concepto de modernización<sup>37</sup>.

Con ambas soluciones se originó la política social, es decir, la aplicación de medios públicos, estatales, en la consecución de metas sociales. En esta lógica, la política social en el Estado del Bienestar se presenta como una expresión del pacto político que resulta de una función planeada a su propia lógica estatal y del reconocimiento de la ciudadanía social. Ello explica por qué uno de sus indicadores cuantitativos es la aparición de instituciones sociales y específicamente, el establecimiento del gasto social dentro del gasto público.

El ocaso del Estado del Bienestar no se hizo esperar<sup>38</sup>. Al finalizar la década de los setentas y dar inicio la de los ochentas, se evidenció la contradicción estructural que contenía cuando varios países experimentaron crecimiento económico en términos del PIB pero, paradójicamente y de forma simultánea, observaron que disminuía el nivel de vida de sus habitantes y aumentaba el número de personas en pobreza extrema. Los cuestionamientos del Estado de Bienestar fueron objeto de los enfoques que asociaron el desarrollo con el crecimiento. Se fortaleció la crítica tanto al modelo económico liberal instrumentado, como al propio concepto de *desarrollo* que derivó en su

---

<sup>36</sup> Esta idea es desarrollada por: Asa Briggs, "The Welfare State in historical perspective" en, *Archives Europeennes de Sociologie II*, 1961, pp. 221-258.

<sup>37</sup> Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer, *The Development of Welfare State in Europe and America*, New Brunswick y Londres, Transaction Books, 1981.

<sup>38</sup> Aunque no profundizaremos en esta temática, puede revisarse: Claus Offe, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

reorientación, pero sobre todo, resalta la incorporación de nuevas temáticas para la discusión que darían lugar, incluso, a la aparición de diversos adjetivos para identificar al término. Tales son el desarrollo asociado a la superación de la pobreza, la idea del desarrollo sustentable, el desarrollo vinculado con la democracia, el desarrollo humano, el desarrollo como libertad y el desarrollo participativo, entre otros.

### *El desarrollo como superación de la pobreza*

A raíz de las discusiones relativas a los conceptos de desarrollo y crecimiento económicos, así como a la preocupación en torno a los niveles de pobreza en el mundo, se perfiló un interés por impulsar áreas como la salud, la educación y la alimentación.

Aunque la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948, y el Convenio sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, evidencian la expansión del interés de la Asamblea General de la ONU por el problema de la pobreza, no sería sino hasta los años que corren entre 1968 y 1975 cuando esta temática sería institucionalizada como parte de los esfuerzos internacionales para el logro del desarrollo. Ello no significa que la pobreza no haya sido vinculada antes con el tema del desarrollo, pero lo fue en términos de una dificultad doméstica de orden laboral y social, derivada del poder liberal, y no como un problema de indigencia *per se* con alcances universales.

Así y a partir de la Declaración de un Nuevo Orden Económico Internacional, emitida en 1974 y cuyo programa de acción sería complementado con el capítulo sobre Derechos y Obligaciones Económicas de los Estados, se marca una nueva etapa en el sentido enunciado. Desde entonces, el análisis de la pobreza ha sido nodal para entender el concepto de desarrollo, toda vez que se le asocia no sólo con las condiciones socioeconómicas y políticas de los Estados, sino también con las condiciones que caracterizan a sus habitantes.

En este periodo también adquieren especial relevancia términos como capital humano y capital social<sup>39</sup>, particularmente relacionados con la posibilidad de impulsar la destreza y la capacidad productiva de las personas. Sin embargo, ninguno de estos conceptos logró superar los problemas heredados por la perspectiva económica, dado que consideraban al ser humano como producto en sí mismo, o bien, como canal para remediar las eventuales crisis del capitalismo, en lugar de centrar su atención en aquellos elementos que definen sus condiciones de vida.

### *La propuesta de desarrollo sustentable*

Ya en la década de los ochentas y en el marco de la globalización, la idea de un cambio estructural invadió la escena internacional, dando como resultado una serie de ajustes económicos, políticos y sociales para proporcionar equilibrio al sistema global. La austeridad monetaria y la liberalización de mercados promovidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial implicaron, entre otras cosas, un recorte inmediato de las áreas y actividades del sector público y, por tanto, los subsidios en las áreas de salud y educación, lo que provocó, en la mayoría de los Estados, el desmantelamiento del tejido institucional que en el ámbito de lo social había sido creado durante las décadas anteriores.

Por otra parte, el término *desarrollo* sufriría un cambio importante. En 1983, las Naciones Unidas crearon la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>40</sup> cuya encomienda fue relacionar los problemas relativos al equilibrio ecológico del planeta con el desarrollo. Más tarde sería propuesto el uso de la expresión *desarrollo sustentable* para definir el esfuerzo de la humanidad en aras de asegurar la satisfacción de necesidades presentes, sin poner en riesgo el empleo de las habilidades de futuras generaciones para la obtención de los mismos.

---

<sup>39</sup> En una entidad, el capital humano está determinado por los grados de nutrición, salud y educación de su población. El capital social se refiere a las características de la organización de su sociedad, tales como la confianza, las normas y las redes que pueden dotar de mayor eficiencia a la comunidad al facilitarle una acción coordinada. Se puede consultar: R. Putnam, "Capital social y éxito institucional" en, *Cómo lograr que la democracia funcione*, Caracas, Editorial Galac, 1994.

<sup>40</sup> El primer informe de esta Comisión es: UNESCO, *Nuestro Futuro Común*, Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Madrid, Alianza, 1988. A este documento también se le conoce como Informe Brundtland, toda vez la Comisión que tuvo a su cargo la elaboración del estudio para la ONU estaba encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland.

### *La democracia para alcanzar el desarrollo*

Otro momento fundamental en la evolución histórica que ha tenido el concepto de desarrollo es su vínculo con la democracia. La oleada democrática y los procesos de transición que definieron los años ochenta dejaron varias lecciones al respecto<sup>41</sup>. En relación con la democracia, existen múltiples problemas: ¿Cuál debe ser su alcance?, ¿Hasta dónde o en qué ámbitos de la sociedad debe tener ingerencia? y, ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades?, todos estos son asuntos que actualmente se analizan y discuten bajo diversas perspectivas. Así, hay quienes por ejemplo restringen la democracia al ámbito electoral<sup>42</sup>, pero al mismo tiempo afirman que “las democracias en sentido social y/o económico amplían y complementan la democracia en un sentido político”<sup>43</sup>; o bien, quiénes sólo conciben una consolidación democrática cuando ha implicado un aumento en la calidad de vida de la población en general<sup>44</sup>.

A la fecha no ha sido posible lograr un consenso que establezca cómo funciona la democracia<sup>45</sup>. Lo que no significa que, desde hace varios años, el arribo de la democracia se convirtiera en un anhelo con diversos significados. Entre otros, ha ganado terreno el que asocia la democracia con una ampliación de las oportunidades económicas y sociales de los ciudadanos. Sin embargo y pese a este auge, no podemos soslayar que durante la década de los noventa algunas naciones con gobiernos democráticos vieron elevarse los niveles de indignancia en su población, mientras que otros, con tutelas de corte autoritario, lograron ciertas mejorías en la calidad de vida de sus sociedades<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> Véase: Guillermo O’Donnell, G. y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas*, Barcelona, Paidós, Vol. 4, 1988. También una recopilación de textos sobre el resurgimiento de la democracia es: Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*, London, The Johns Hopkins University Press, 1993.

<sup>42</sup> Giovanni Sartori, *Qué es la Democracia?*, Instituto Federal Electoral, México, 1993, p. 8.

<sup>43</sup> En la misma obra, el propio Sartori se refiere a esta idea.

<sup>44</sup> Sobre el tema de calidad de la democracia puede consultarse: Larry Diamond y Leonardo Morlino, *The Quality of Democracy*, Center on Democracy, Development, and The Rule of Law (CDDRL), Stanford Institute on International Studies, Working Paper No. 20, September, 21, 2004. De los mismos autores, también el libro *Assesing the quality of democracy*, John Hopkins University Press, 2005.

<sup>45</sup> Después de hacer un estudio sobre los procesos de transición G. O’Donnell, G. y P. Schmitter, 1988, *Op. Cit.* O’Donnell junto con O. Iazzetta y J. Vargas compiló una serie de reflexiones en torno a la calidad de la democracia en América Latina: *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Argentina, Homo Sapiens-PNUD, 2003.

<sup>46</sup> Un estudio sobre esta temática es el de Robert Wade, *What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The WTO and the Shrinking of Development Space*, Working Paper, núm. 31, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science, 2003. También se puede revisar: Larry

En este sentido, la discusión se ha promovido a través de distintos organismos e instituciones que buscan incorporar la temática en las agendas gubernamentales. Particularmente, destacan algunas posiciones expresadas por la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Hace una década, en uno de sus informes sobre América Latina, la CEPAL planteaba la existencia de un círculo vicioso en el cual la pobreza genera marginalidad y ésta alimenta la pobreza, puesto que en realidad los pobres no participan en la vida económica, ni en la social, ni en la política en razón de que están excluidos del mercado y su presencia política o su influencia social se mantienen en el plano formal antes que en el real. Así y por primera ocasión, se planteaba la consecución del desarrollo y la consolidación de la democracia a partir de una preocupación sobre la participación política de los ciudadanos asociada a la posición social de los actores.<sup>47</sup> La propuesta de los organismos internacionales consistía en promover mecanismos democráticos para revertir dos tendencias regionales y consolidar el sistema democrático: la escalada de la pobreza y la profundidad de la desigualdad en la región, considerada la más desigual del mundo.

Por su parte, en el año 2002 el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>48</sup> incluyó un análisis sobre la necesidad de profundizar la democracia en un mundo fragmentado. En dicho estudio se sugiere la fragilidad de la democracia con la premisa de que los ciudadanos se sienten defraudados, toda vez no ha significado oportunidades económicas y sociales para sus vidas. La desconfianza en las instituciones políticas e, incluso, la disposición de los ciudadanos a aceptar un régimen

---

Diamond y Doh Chull Shin (eds) *Institutional reform and Democratic Consolidation in Korea*, Stanford, Ca, Hoover Institution Press, 2000.

<sup>47</sup> BID/ CEPAL/ PNUD, *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social 1995*, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 al 12 de marzo de 1995.

<sup>48</sup> El Informe se puede consultar en: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/sp/>



autoritario y la violación de sus derechos humanos a cambio de obtener mejores ingresos y salir de la pobreza, son algunas de las líneas argumentativas que ahí se presentan.

Posteriormente, otros organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) reconocieron un vínculo entre democracia y desarrollo cuando se integró una Comisión para discutir esta temática. En su Primer Informe el organismo señaló que “la combinación de democratización y desarrollo contribuye a que ambos se arraiguen de forma duradera, pues ni la democracia política puede consolidarse sin medidas económicas y sociales que propicien el desarrollo, ni una estrategia de desarrollo puede prosperar sin la legitimidad y el refuerzo que le confiere la participación democrática”<sup>49</sup>.

Hay que aclarar, la discusión no está agotada. Hasta ahora, sin que ello signifique una dependencia entre ambos, parece necesario reconocer la existencia de una interacción entre la efectividad de la democracia y la consecución del desarrollo.

#### *El impulso al desarrollo humano*

Después de la llamada “Década Perdida” sobresalen algunas contribuciones para la obtención de nuevos indicadores que caractericen al desarrollo y logren precisar la formulación de las políticas que lo impulsan. Destaca la incorporación del concepto *desarrollo humano*<sup>50</sup>.

En esta orientación son pioneros los trabajos de Amartya Sen<sup>51</sup>, al vincular herramientas filosóficas y económicas particularmente, y al restaurar la dimensión ética como hilo conductor en el debate sobre los problemas económicos vigentes. Sin duda, su idea de promover la adquisición de

---

<sup>49</sup> Boutros Boutros-Ghali, *La Interacción entre Democracia y Desarrollo (Informe de Síntesis)*, Francia, UNESCO, 2003. Este estudio es resultado de los trabajos desarrollados a partir de 1998 cuando la UNESCO creó el Panel Internacional sobre Desarrollo y Democracia (IPDD) que se reunió en tres ocasiones: 4 y 5 de mayo en 1998; 8 y 9 de febrero de 1999; y, 3-4 de abril del 2000.

<sup>50</sup> Promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Algunas aportaciones se encuentran en los textos de A. Sen, *Resources, Values and Development*, Harvard University Press, 1984.

<sup>51</sup> Economista hindú que por sus contribuciones sobre temáticas como el bienestar, el progreso social y el desarrollo recibió el Premio Nóbel de Economía en 1998. En este párrafo me refiero sobre todo a su obra: “Las teorías del desarrollo en el siglo XXI” en, *Revista Leviatán*, núm. 84, pp. 65-83. Si se desea información adicional sobre Amartya Sen, consultar: [www.economics.harvard.edu/faculty/sen/sen.html](http://www.economics.harvard.edu/faculty/sen/sen.html)

capacidades básicas en el ser humano con el propósito de incrementar sus posibilidades de desarrollo, ha enriquecido la discusión sobre el papel del Estado en la economía. En este sentido, la noción del Estado como proveedor de bienestar es superada por la de fomentar la adquisición de capacidades teniendo en mente una premisa esencial: la libertad. Así, la asociación entre principios éticos y económicos deriva en una visión sobre el desarrollo como el incremento de capacidades en la población para realizar actividades elegidas y valoradas libremente.

Otros autores de la década de los setentas ya habían referido la necesidad del ser humano para posponer el proceso de realización de decisiones con el fin de acumular conocimientos suficientes, esto es, como una preparación para el futuro. Se basaron sobre todo en la idea de que nuestros actos, como consecuencia de decisiones, son regulados por una escala de valores y por principios que la guían<sup>52</sup> que sólo se obtienen en un momento determinado dentro del proceso evolutivo del hombre, pero dichas acciones no fueron asociadas con nociones como la libertad, sino más bien con principios cognoscitivos.

No sería sino hasta la reflexión de Sen, cuando se perfilan una serie de interpretaciones recientes sobre el desarrollo, cuya intención es formular un concepto integral al fortalecer, por una parte, la idea de un proceso permanente que debe contribuir a la generación de la vida, y por otra, al considerar como elementos fundamentales de su progreso ciertos indicadores cualitativos y cuantitativos que impactan de forma determinante en la calidad de vida generada en el proceso mismo. La reorientación que caracteriza al concepto de desarrollo en los últimos años lo vincula con las condiciones que incidirán en la vida de los seres humanos y, además, determinarán la reproducción de la especie, en un círculo sin fin. El hilo conductor del debate contemporáneo se centra en garantizar el pleno desarrollo de las capacidades de los seres humanos, para luego promover su instrumentación al incorporarse como un ser social libre. De lo anterior derivan algunas interpretaciones que se refieren al desarrollo como libertad y al desarrollo con participación social.

---

<sup>52</sup> J. Bonowski, *El ascenso del hombre*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, pp. 436 y 438.

### *Desarrollo como libertad*

En los últimos años, todavía inmersos en la crisis económica y en el ocaso del Estado del Bienestar, el resurgimiento de las ideas liberales ha logrado invadir los ámbitos económicos, sociales y políticos. Asimismo, la preocupación por los niveles de indigencia en el mundo y la oleada democratizadora de los años ochenta, impulsó una serie de transformaciones tanto en la esfera de lo público como en la de lo privado, que se encuentran en proceso. La emergencia de nuevos actores y su reconocimiento, la creación de un nuevo andamiaje institucional y la redefinición de ciertos conceptos teóricos dibujan, entre otras cosas, una nueva relación entre Estado y sociedad<sup>53</sup>.

En lo que a esta relación se refiere, el desarrollo como libertad aparece como una noción que incluye el proceso para ampliar las opciones de la gente. No sólo abarca la formación de capacidades en el ámbito educativo y de mejoras en la salud, sino también las que se relacionan con su aplicación en los diversos entornos dentro de los cuales el ser humano se desenvuelve.

Desde esta perspectiva, son rescatados algunos términos como la igualdad, la libertad y la capacidad de los seres humanos para optar. En el caso de la libertad, ésta adquiere una nueva dimensión al ser entendida como capacidad de la que deben disfrutar todos los seres humanos para formar, fortalecer y emplear sus destrezas. En cuanto a las opciones que se le presentan al ser humano dentro del ámbito social, se incorpora un concepto básico, la elección, concebida como un valor con base en preferencias que solo será factible cuando hayan sido concretadas las capacidades humanas<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Una obra sobre este tema es: Jean L Cohen y Andrew Arato, *Teoría política y sociedad civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

<sup>54</sup> En el plano teórico esta preocupación es retomada por la teoría de la elección social como una herramienta para estudiar las condiciones a través de las cuáles un mecanismo o regla determinada colectivamente, afecta las preferencias individuales dentro de un conjunto de opciones que inciden en la sociedad. Para ello, propone ubicar las relaciones entre el Estado y la sociedad a partir del análisis de tres categorías: individuo(s), preferencia(s) y elección(es). Los trabajos sobre la elección social, han promovido el interés por estudiar las transformaciones del Estado y, en particular, han privilegiado el análisis de la evolución del compromiso estatal con el bienestar social, en aras de encontrar una solución al dilema desde hace años constantes: alcanzar desarrollo con equidad. Obras clásicas del tema son: Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, Yale Press University, 1963; y, *Social Choice and Justice*, Cambridge, 1983. Así como, Amartya Sen, *Choice, Welfare and Measurement*, England Harvard University Press, 1982.

En este sentido, el planteamiento liberal que adscribe determinadas libertades fundamentales al individuo, es rescatado en el logro de otorgar a las personas una libertad de elección muy amplia en términos de cómo dirigir sus vidas. El concepto de desarrollo como libertad se encuentra íntimamente relacionado con el de desarrollo humano, propuesto por Sen, y abarca dos categorías básicas: las oportunidades y el nivel de vida<sup>55</sup>. Asimismo incluye dos etapas sustantivas: la formación de las capacidades humanas (salud y conocimiento) y el desarrollo de las mismas (trabajo). Es decir, la primera etapa supone contar con las herramientas cognoscitivas que coadyuven a fomentar las capacidades del hombre; la segunda permite su aplicación.

Con todo y los esfuerzos teóricos, sigue siendo frecuente confundir el término de desarrollo tanto con el concepto de crecimiento económico como con el de capital humano. Sen enfatiza, en cambio, la necesidad de centrar la atención en los fines que persigue el desarrollo y no sólo en los medios que utiliza, es decir, en lograr que cada individuo mejore la vida que lleva y las libertades de que disfruta. A partir de esta premisa, el concepto de desarrollo aparece estrechamente vinculado al problema de la pobreza, entendido como la privación de capacidades básicas y no sólo como la falta de ingresos, pues se reconoce a éste último como un importante medio para tener capacidades, pero no como el único.

### *Sobre la medición del desarrollo*

Por otra parte y con el afán de definir tabuladores cualitativos y cuantitativos que impacten de forma determinante en la calidad de vida de los seres humanos, la década de los noventa fue declarada por la Organización de las Naciones Unidas

---

También: "Liberty and social choice", the *Journal of Philosophy*, vol. LXXX, 1983, pp. 1 – 28. Para consultar un estudio detallado sobre el desarrollo de la elección social y una crítica a los trabajos de A. Sen, revisar: H.Zuleta, *Razón y Elección*, México, Fontamara, 1998. También: *The Shrinking State. Governance and Human Development in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, UNDP, July, 1997.

<sup>55</sup> Se puede revisar el trabajo de Stuart Corbrige, *Development as Freedom: the Spaces of Amartya Sen*, London School of Economics and Political Science, University of Miami, 2001.

como la de combate a la indigencia y promoción del desarrollo humano y, desde hace poco más de diez años, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha trabajado en la construcción de nuevos indicadores<sup>56</sup> para medir el progreso de la humanidad y cuenta con varios índices<sup>57</sup>.

Con esa directriz se estableció el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Su importancia radica, fundamentalmente, en que se basa no sólo en el crecimiento económico de los países, sino que de forma complementaria incorpora tres componentes básicos: indicadores de longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer; nivel educacional, ordenado en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de la matriculación combinada la primaria, la secundaria y la terciaria, y el nivel de vida, medido por el PIB per cápita. Asimismo, desde su nacimiento, la medición del desarrollo humano ha sufrido diversas modificaciones y es blanco de múltiples cuestionamientos<sup>58</sup>. Es importante apuntar que el IDH se fundamenta en un enfoque de “reducción de brechas”, lo que significa que el desarrollo no se mide a partir de una variable, sino de la reducción de la distancia entre la variable y su máximo valor posible. En su estimación, el IDH se apoya en otros índices para medir el logro medio en cuanto a las dimensiones básicas del desarrollo humano:

- a) El *Índice de Pobreza Humana (IPH)* mide la privación en cuanto a la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida decoroso. Actualmente, se aplica el IPH-1 para países en desarrollo y el IPH-2 para países miembros de la OCDE, seleccionados;

---

<sup>56</sup> Vale la pena mencionar que otros intentos para crear nuevos índices fueron el “Índice de nivel de vida” de J. Drewnowski y W. Scott, *The Level of Living Index*, Report No. 4, UNRISD, 1966; el “Índice de desarrollo” de D.V. McGranahan, *et al.*, *Contents and Measurement of Socio-Economic Development*, a Staff Study, UNRISD, Praeger Publications, New York, 1972; y, el “Índice de calidad de vida física” de M.D Morris, *Measuring the Conditions of the World’s Poor: The Physical Quality of Life Index*, London, 1979.

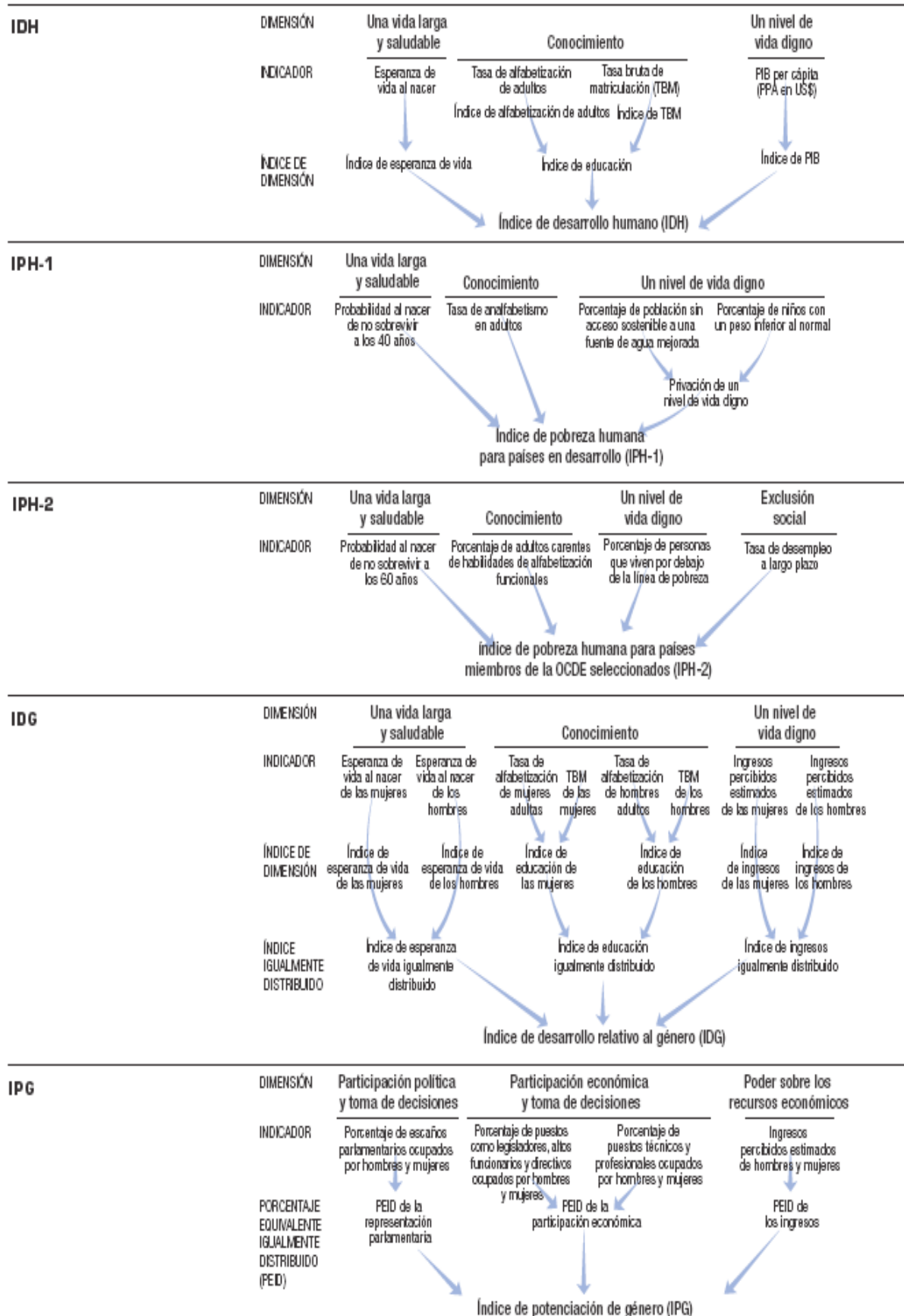
<sup>57</sup> Desde 1990, se elaboran los *Informes sobre Desarrollo Humano*. Para información adicional consultar: [www.undp.org](http://www.undp.org)

<sup>58</sup> Un estudio sobre el Índice y sus problemas se encuentra en: Xavier Mancero, *La medición del desarrollo humano: elementos de un debate*, Chile, Serie 11, Estudios Estadísticos y Prospectivos de la CEPAL, 2001.

- b) El *Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG)* capta el logro en cuanto al desarrollo básico ajustado para tomar en cuenta la desigualdad de género;
- c) El *Índice de potenciación del Género (IPG)* calcula la desigualdad de género en cuanto a oportunidades económicas y políticas.

En el *cuadro 1* se presenta un resumen de los índices que actualmente integran los Informes anuales sobre desarrollo humano, así como las dimensiones que cada uno incluye y los diversos indicadores que utilizan.

**Cuadro 1**  
**Índices de Desarrollo Humano, PNUD**



Fuente: PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2006*

El IDH generó también una forma de clasificar a los países con base en cuatro factores: el nivel de desarrollo humano, los ingresos, los principales totales mundiales y la región.

En relación con el logro de desarrollo humano alcanzado, los países incluidos en el IDH se ordenan en tres grupos diferentes: desarrollo humano alto (IDH de 0,800 o más), desarrollo humano medio (IDH entre 0,500 y 0,799) y desarrollo humano bajo (IDH inferior a 0,500). En función de los ingresos, los países se clasifican con base en tres categorías establecidas por el Banco Mundial: ingresos altos (ingreso nacional bruto per cápita de 10.066 dólares o más en el año 2004), ingresos medios (entre 826 y 10.065 dólares) e ingresos bajos (825 dólares o menos). Cuando los países se clasifican por sus totales nacionales, son tres los grupos: países en desarrollo; Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), y los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Por último, los países en desarrollo se clasifican también por regiones. Esta clasificación se hace en función de las Direcciones Regionales del PNUD: Estados árabes, Asia oriental y el Pacífico; América Latina y el Caribe (incluido México); y, Asia meridional, Europa meridional y África subsahariana<sup>59</sup>.

### *El desarrollo participativo*

También en razón de los problemas relativos a la pobreza que apremian al mundo, hoy el interés por impulsar el desarrollo de los recursos humanos ha exigido la atención de la mayoría de los países. En esta línea se inscriben las aportaciones sobre el desarrollo con participación, mismos que se caracterizan por presentar un debate centrado en la demanda de que lo público no se agota en lo estatal, toda vez que el Estado no puede asumir toda la responsabilidad en el logro de un desarrollo económico, político y social.

---

<sup>59</sup> La nota técnica sobre cómo se construye el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y los factores utilizados para clasificar a los países aparece en: PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2006*.



Al respecto, autores como Cunill y Bresser-Pereira<sup>60</sup> consideran que reconocer el agotamiento del Estado para proveer ciertos bienes públicos, tales como salud, educación, seguridad y un medio ambiente equilibrado y, en suma, desarrollo sostenible, contribuye a redefinir espacios públicos y privados. La rearticulación de la relación Estado-sociedad adquiere un nuevo matiz: el fortalecimiento de la sociedad civil se hace solidario con la construcción de la democracia y de la ciudadanía y remite a la propia democratización del Estado, aunque no se reduce a ella.

En relación con la noción de sociedad civil, generalmente estudiada desde la perspectiva de la teoría social normativa, cobran relevancia los argumentos de los llamados neo-tocquevilianos<sup>61</sup> que, desde la ciencia política, la vinculan con la creencia de que la estabilidad y fuerza democrática depende de una sana y pujante esfera de participación asociativa. En este sentido, la idea de la sociedad civil ha sido pilar en la evolución de las democracias liberales de occidente, particularmente en el desarrollo y logro de valores liberales básicos como libertad individual, pluralismo social y ciudadanía democrática<sup>62</sup>.

Con base en los anteriores argumentos, el discurso democrático adquiere especial significación en la redefinición del espacio de lo público toda vez que implica la creciente participación social y el reconocimiento de nuevas facultades de la sociedad civil en los asuntos públicos, así como la revisión de las responsabilidades del Estado en el desarrollo.

---

<sup>60</sup> Nuria Cunill Grau, "La rearticulación de las relaciones Estado sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos" en, Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, Venezuela, núm.4, julio, 1985, p. 27-55. También: Luiz Carlos Bresser-Pereira y Nuria Cunill Grau (coordinadores) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Caracas, CLAD-Paidós, 1998.

<sup>61</sup> Ver: Michael Waltzer, "The idea of civil society" en, *Dissent*, Primavera, 1991, pp. 293-304.

<sup>62</sup> Si se quiere incursionar en el concepto de sociedad civil y sobre todo en su desarrollo no occidental, consultar: Simona, Chambers y Will Kymlicka, *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton University Press, 2002.

En esta línea surge también la propuesta de una gerencia social, a través de la cual gracias a la participación de la sociedad en la gestión de programas y servicios sociales se rearticula la relación entre el Estado y la sociedad. Es decir, se pretende lograr que el diseño y la instrumentación de los programas no sea vertical y fluya también de abajo hacia arriba. En este sentido, el discurso del desarrollo participativo comienza a ganar terreno<sup>63</sup> y se generan nuevos espacios. Mientras que la articulación entre Estado y sociedad se definió, en un primer momento, a partir de un lazo vertical en donde la toma de decisiones se llevaba a cabo desde las instituciones, identificadas en el ámbito de lo público como sinónimo de gubernamental, en nuestros días los espacios público y privado se redefinen, para dar lugar a una nueva esfera donde la participación ciudadana promueve la movilización de diversos ámbitos en torno a la representación, la negociación e interlocución entre actores.

Se cuenta con experiencias exitosas que han tenido lugar en algunos países latinoamericanos<sup>64</sup>. Sin embargo, un punto pendiente en la agenda es el diseño y construcción de un marco institucional apropiado que promueva y fortalezca dicha participación.

### **La constante búsqueda del desarrollo**

La revisión hecha hasta aquí, sobre cómo el concepto de *desarrollo* ha evolucionado en el tiempo nos permite plantear que las ideas son, pues, instituciones que estructuran conceptos y por lo tanto dan certidumbre a las personas al orientar, guiar y definir su vida y la de las sociedades a través de la toma de decisiones. Las ideas y los conceptos no surgen de la nada; en realidad son producto de un proceso de acontecimientos históricos que dan lugar a diversos pensamientos que los actores hacen suyos y con base en los cuales pueden formar sus intereses toda vez , que también originan una serie de relaciones entre dichos actores a fin de lograr afianzar posiciones en la sociedad.

---

<sup>63</sup> Un texto importante que rescata la experiencia de participación aparece en Gahi Dharam, *Desarrollo con participación. Algunas perspectivas basadas en experiencias de origen popular*, Naciones Unidas, 1989. También se puede revisar: Rolando Franco, “Los paradigmas de la política social” en, Revista de la CEPAL 58, abril, 1996.

<sup>64</sup> Se puede revisar el texto coordinado por Isabel Licha, *Gerencia social en América Latina*, Washington, BID, 2002.

Así, el origen de este concepto se debe a las ciencias biológicas y, desde ese ámbito de conocimiento, ha dado pauta a su inclusión en otras áreas del saber y se le ha provisto también de un uso social y político. La evolución y transformación histórica del *desarrollo* es resultado de distintas ideas sobre el mismo que fueron creando reglas formales e informales para estructurarlo. A partir de esta revisión histórica es posible identificar seis ideas sobre el desarrollo que prevalecieron durante el siglo XX. La primera lo asocia con el crecimiento económico, la segunda lo vincula con el bienestar y el desarrollo social, una tercera lo articula con la superación de la pobreza, la cuarta propone un impulso al desarrollo sustentable, la quinta supone que la democracia es la mejor forma de gobierno para alcanzar desarrollo y, una sexta se refiere al desarrollo humano, que suma la noción de desarrollo con libertad y el desarrollo con participación social. Con todo y su transformación histórica, al final de cuentas estas seis connotaciones del desarrollo pueden agruparse en dos grandes interpretaciones: el desarrollo entendido como crecimiento económico y el desarrollo como impulsor de las capacidades del ser humano<sup>65</sup>.

### **Principales ideas sobre el desarrollo en el siglo XX**

<b>1900-1965</b>	<b>Desarrollo como crecimiento económico</b>
<b>1965-1980</b>	<b>Desarrollo asociado al bienestar y desarrollo social</b> <b>El desarrollo como superación de la pobreza</b>
<b>1980 – 1990</b>	<b>La propuesta de desarrollo sustentable</b> <b>La democracia para alcanzar el desarrollo</b>
<b>1990- 2000</b>	<b>El impulso al desarrollo humano</b>

Fuente: Elaboración propia

<sup>65</sup> Algunos autores como Amartya Sen señalan dos grandes concepciones para entender la evolución de la noción de desarrollo. Una que propone una serie de sacrificios para lograr acumulación de capital y alcanzar el desarrollo; y, otra, que se sustenta en la cooperación entre individuos para lograrlo. Sen denomina *blood, sweat and tears* (BLAST) a una, y, *getting by, with a little assistance* (GALA), a la otra en: “las teorías del desarrollo en el siglo XXI”, Revista *Leviatán*, núm. 84, 1996, pp. 65 – 83.

Sin embargo y pese a los esfuerzos por precisar el concepto, no existe un consenso para definirlo ni una propuesta teórica que resuelva las contradicciones propias del modelo económico hasta ahora adoptado. En todo caso, podemos decir que las promesas recientes tienden a concentrarse en redefinir conceptos y nociones, más que en formular reformas estructurales<sup>66</sup>.

En efecto, las estrategias de desarrollo inspiradas en el paradigma neoliberal muestran vacíos y limitaciones de diferente tipo, pero debemos reconocer que hay avances en algunos caminos. Uno sin duda parece ser el institucionalismo clásico y, a partir de él, la generación de un nuevo enfoque de reconstrucción de mercado que propone la eficiencia económica asociada a los problemas de igualdad, democracia y derechos individuales como pilares del éxito institucional. En este sentido algunos autores como F. Block<sup>67</sup> retoman algunas propuestas de K. Polanyi y consideran que el éxito en las estrategias de desarrollo depende de los equilibrios que se logren entre los intereses individuales y colectivos, entre los intereses de corto, mediano y largo plazo, entre el Estado y el mercado, entre las economías nacionales y la economía global y, finalmente, entre la libertad y la justicia.

Así, la vinculación entre la economía política y el análisis institucional<sup>68</sup> ofrece la posibilidad de emprender estudios sobre las instituciones políticas para comprender, por ejemplo, cómo los intereses económicos se traducen en políticas sociales para impulsar el desarrollo.

---

<sup>66</sup> Atilio Borón, Secretario Ejecutivo de CLACSO, opina que “el ciclo neoliberal” está agotado, pues el neoliberalismo ha fracasado en dar respuesta a los grandes desafíos que enfrentan nuestras sociedades. Sin embargo, las formas de organización política postneoliberal hacia las que avanzamos no están bien definidas, no obstante los interesantes ensayos, búsquedas e iniciativas hasta ahora emprendidos. *Milenio Diario*, entrevista de Rubén Marín, 2 de enero de 2004.

<sup>67</sup> Me refiero al libro de Karl Polanyi, *La gran transformación*, México, FCE, 1992 y a la postura que asume Fred Block, “The roles of the status in the economy” en *The Handbook of Economic Sociology*, Neil Smelser y Richard Swedberg (eds.) Nueva York, EUA, Russel Sage, 1994, pp. 58-76.

<sup>68</sup> Esta propuesta aparece en: Terry Moe, “The New Economics of Organization” en, *American Journal of Political Science*, núm.28, 739- 777, 1984. También en: “Institutions, interests and positive theory: the politics of NLRB”, *Studies in American Political Development*, 2, 1987, p. 236-299.

Desde esta perspectiva es factible comprender cómo a partir de su aparición, las transformaciones relativas a la noción de desarrollo van de la mano con la creación de una serie de componentes que sustentan su utilización. Ello implica que las reglas formales e informales establecidas para estructurar una serie de limitaciones que orienten y perfilen el devenir de las sociedades, en este caso, el andamiaje institucional en torno al concepto de desarrollo, pueden modificarse en un periodo determinado.

Veamos ahora, cómo las ideas y los conceptos sobre el *desarrollo* promueven la aparición de una serie de arreglos, esto es, instituciones y organizaciones que justifican ese marco de referencia, lo legitiman e impulsan su adopción.



## Capítulo II. Instituciones y organizaciones: el proceso de institucionalización mundial del desarrollo

La discusión sobre cómo definir y alcanzar el desarrollo es parte del devenir histórico. Al parecer, la creencia y el discurso mismo han sido factores sustantivos para edificar un arreglo institucional que marca en el plano internacional las pautas a seguir para alcanzarlo, mientras que en el plano nacional se traduce en proyectos, programas y líneas de acción que determinan una estrategia específica con ese propósito.

La institucionalización e instrumentación de estas estrategias ha generado un costo social que, entre otras cosas, despertó un interés por estudiar el papel del Estado y el desarrollo en un intento por encontrar formas inéditas de relación entre los ámbitos económicos, políticos y sociales, así como nuevos vínculos entre los diversos actores de la sociedad.

En el primer capítulo definimos un conjunto de elementos que dentro de un proceso histórico dan forma y estructuran la vida cotidiana de los individuos. Asimismo, y con fines metodológicos, nos centramos en identificar la creación de un marco de referencia teórico conceptual a partir del cual la idea de *desarrollo* adquiere connotaciones distintas en el tiempo. En este segundo capítulo se ofrece una revisión de lo que es posible identificar como un proceso de *institucionalización del desarrollo*, es decir, el proceso durante el cual se originan un conjunto de nociones, visiones, reglas, valores y creencias que definen cómo surge y se estructura la idea y el concepto de *desarrollo* con un uso político y social, a partir de la aparición de un entramado que las albergue. En particular, se presenta un análisis de cómo aparecen y se transforman las instituciones, es decir, reglas formales e informales que dan orden a la sociedad y establecen una idea o concepto sobre el desarrollo y en qué momento surgen y se modifican las

organizaciones como estructuras oficiales o administrativas encargadas de diseñar diversos instrumentos y mecanismos para impulsar y promover ese concepto a través de Políticas, Programas, Acuerdos y normas que lo justifican y legitiman.

Con dicho propósito, la disposición de este capítulo se basa en la comparación entre instituciones y organizaciones para el desarrollo según cinco periodos históricos: crisis económica, ayuda financiera y apoyo a la reconstrucción 1889–1945; crecimiento económico para el desarrollo, 1945–1965; promoción del desarrollo y bienestar social 1965–1980; crisis económica y transición democrática, 1980-1990, y reorientación hacia el desarrollo de capacidades, 1990-2005. Es preciso aclarar que los tiempos sugeridos se presentan en el marco de un transcurso histórico donde tienen lugar acontecimientos económicos, políticos y sociales en los cuáles se identifican las diversas ideas y conceptos que sobre el desarrollo ya mencionamos en el capítulo anterior, y en el cual también ocurren infinidad de transformaciones que no dejan de lado las instituciones y organizaciones que en ella participan. Ello significa, entre otras cosas, que las instituciones y organizaciones también evolucionan y cambian en el tiempo.

### **La inevitable diferencia entre instituciones y organizaciones para el desarrollo**

Desde el punto de vista histórico resulta notorio, por un lado, la relación entre el debate teórico en torno a la noción de desarrollo, y, por otro, la formación de una serie de corporaciones encaminadas a orientar y sustentar su aplicación en los ámbitos político, económico y social.

Ello significa que una idea o un concepto, según sea el caso, pueden transformarse en un conjunto de reglas que orientarán a las sociedades, proceso en el que intervienen diversos actores. En este apartado enfatizamos la tarea de quienes hacen suyas esas reglas y posteriormente buscan y logran su institucionalización a través de una organización que las ponga en práctica<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Un trabajo reciente que busca analizar cómo se construyen las ideas, en particular, la idea sobre el seguro social en México es: Guillermo Farfán, *Los orígenes del Seguro Social en México: un enfoque*



Cuando hablamos de institucionalización nos referimos al establecimiento de un marco formal e informal que se expresa de distintas formas. Tal y como lo analizamos en el capítulo anterior, desde la perspectiva institucional las ideas también son instituciones y podríamos decir que el proceso de institucionalización inicia desde ahí, cuando aparece una idea o un concepto, en este caso, sobre el desarrollo. Sin embargo, en el plano que se refiere sobre todo a las nociones, visiones, valores y creencias sólo es posible identificar las instituciones como reglas formales e informales que se establecen para estructurar a las sociedades. Con el propósito de complementar esa descripción también es importante identificar la aparición de una serie de estructuras oficiales o administrativas que tienen a su cargo la tarea de hacer operativas esas reglas. En algunas ocasiones pueden expresarse como Políticas y Programas; otras como Acuerdos y normas, pero en todos los casos incorporan un concepto sobre el desarrollo y establecen un marco normativo que no sólo lo justifica y legitima, sino que promueve diversas metas para alcanzarlo.

Concientes de que son muchas las instituciones y organizaciones que han forjado una idea sobre el desarrollo a lo largo del tiempo, en este espacio sólo se presentan las que por su impacto resultan representativas en cada uno de los cinco periodos históricos sugeridos.

### **Periodo 1889 – 1945: crisis económica, ayuda financiera y apoyo a la reconstrucción**

Recordemos que durante el proceso de descolonización e independencia iniciado hacia finales del siglo XIX y principios del XX, la escuela de liberalismo clásico hizo necesario crear un instrumento que cumpliera dos funciones principales: Por un lado, que legitimara la internacionalización de una intervención, sobre todo de Estados Unidos, en nombre de la propia civilización y, por otro, promoviera la expansión comercial para alentar la economía. Esta función la cumplió el concepto de desarrollo.

---

*neoinstitucionalista histórico*, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, México, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, FCPyS, UNAM, 2006.

Los primeros pasos en torno a este propósito se aprecian entre 1889 y 1920, periodo en que tienen lugar cuatro acontecimientos históricos: la celebración de las Conferencias Panamericanas, la creación de la Unión de Repúblicas Americanas, el pronunciamiento de Wilson a través de sus Catorce Puntos y la firma de diversos tratados resultado de la Conferencia de Paris. En todos ellos se establecen pautas para conformar un andamiaje, o bien las instituciones necesarias para superar la crisis económica y promover la ayuda financiera, con el antecedente de la creación de un organismo que formalizara sus propósitos: la Liga de las Naciones.

- *Conferencias Panamericanas.* La primera se celebró en Washington, D.C., entre el 2 de octubre de 1889 y el 19 de abril de 1890. Asistieron todos los gobiernos del hemisferio, salvo República Dominicana. Esta Conferencia fue iniciativa de Estados Unidos para aumentar su comercio con América del Sur. Propuso preservar la paz; formar una unión aduanera; establecer mejores comunicaciones entre los puertos; adoptar el patrón plata; uniformar el sistema de pesos y medidas; establecer derechos de patentes, autor y marcas, e incorporar medidas sanitarias para las embarcaciones. Como resultado, se creó la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas con una Oficina Comercial de Repúblicas Americanas, a la cual en 1902 y como resultado de la II Conferencia, le fueron ampliadas sus funciones y adoptó el nombre de Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas
- *Unión de las Repúblicas Americanas.* Es resultado de una resolución adoptada en la IV Conferencias Interamericana, celebrada en Buenos Aires, en 1910. También se le conoce como Unión Panamericana<sup>70</sup>. Años después sería sustituida por la Organización de Estados Americanos (OEA).

---

<sup>70</sup> Vale la pena mencionar que este organismo al igual que su antecesor, mantuvo relaciones y representaba también a algunas organizaciones internacionales con fines sociales y económicos que fueron creados en distintos momentos, tales como: la Oficina Sanitaria Panamericana, creada en 1902; el Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia, fundado en 1927; La Comisión Interamericana de Mujeres, nacido en 1928; y, el Instituto Indigenista Interamericano, creado en 1940. Mención especial merece el vínculo con la Oficina Sanitaria Panamericana, ya que fue resultado de la II Conferencia Panamericana celebrada en México, en 1901. También vale la pena mencionar que el mexicano Pedro de Alba fue presidente interino de esta organización de 1946 a 1947 durante la administración de Miguel Alemán Valdés.

- *Catorce Puntos de Wilson*. Como ya vimos, se trata de la Declaración hecha en 1918 por el entonces Presidente norteamericano Woodrow Wilson<sup>71</sup>. En dicho documento se distinguen tres aspectos sustantivos: la preocupación por lograr un arreglo para los problemas coloniales, la necesidad de restaurar los países europeos ocupados y la idea de contar con una Sociedad de Naciones.
  
- *Conferencia de París*. Ante la insistencia de Francia, la Conferencia de Paz que debía poner fin a la Gran Guerra se instaló en París en enero de 1919. Participaron 32 estados, aunque la voz cantante la llevaron los cuatro mandatarios: Woodrow Wilson, de los Estados Unidos de Norteamérica; Georges Clemenceau<sup>[kwv1]</sup>, de Francia; David Lloyd George, de Inglaterra, y; Vittorio Emanuele Orlando, por Italia. En esta Conferencia se firmaron los cinco tratados que forman la Paz de París: Tratado de Versalles, con Alemania (28 de junio de 1919); Tratado de Saint-Germain, con Austria (10 de septiembre de 1919); Tratado de Trianon, con Hungría (4 de junio de 1920); Tratado de Sèvres, con Turquía (10 de agosto de 1920). El tratado de paz fue rechazado por los turcos quienes, tras su victoriosa guerra contra los griegos, firmaron el Tratado de Lausana (23 de julio de 1923) y el Tratado de Neuilly con Bulgaria (27 de noviembre de 1920). Es importante señalar que el Pacto de la Sociedad de Naciones fue anexado a cada uno de mencionados tratados.
  - *Tratado de Versalles y Liga de las Naciones*. Mención especial haremos al Tratado de Versalles, compromiso de paz que firmó Alemania ((CON QUIÉN??)) de manera forzada y después del cual, un año después, surgió la primera organización política de carácter internacional y permanente que otorgó a sus miembros responsabilidad administrativa en torno a los territorios de los países que resultaron perdedores al término de la Primera Guerra Mundial: la Liga de las Naciones<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> *League for Permanent Peace*, 1918, *Op. Cit.*

<sup>72</sup> Resulta interesante apuntar aunque los Estados Unidos fomentan su creación, no ingresan a ella. Esto sucedería, más tarde cuando encabezan las Naciones Unidas. Sobre el tema consultar: F. P. Walter, *A History of League of Nations*, Londres, Oxford University Press, 1969.

En el Acta Constitutiva de este organismo, fundado el 28 de abril de 1919, se introduce por primera vez el concepto de “estadio o etapa de desarrollo”, lo que le da dimensión al término al justificar un sistema de clasificación en el cual los países miembros de la Liga se clasificaban como “desarrollados” con respecto a los demás. Asimismo, se plasmó que más allá de los intereses económicos y políticos resultaba trascendente consolidar los valores universales de la “civilización”, tales como los bienes morales y materiales que constituyen el progreso social. Ello, entre otras cosas, posibilitaba intervenir en los países que no alcanzaban el “status” de desarrollo, a fin de impulsarlos.

Pese a sus objetivos, es importante aclarar que la debilidad institucional que caracterizó en esos años a la Liga de las Naciones impidió que jugara el papel político para el cual fue creada. No obstante, sus acciones sembraron el germen para el nacimiento de la cooperación internacional.

Una vez concluida la Primera Guerra, se presentó como tarea prioritaria la expansión de la economía y la reconstrucción de los países. En el ámbito económico, la depresión económica mundial que define los años de 1929 a 1935, puso en entredicho las ideas liberales de autorregulación del mercado y de la sociedad. Los problemas de desempleo y disminución del nivel de vida promovieron, en contraste, las teorías Keynesianas para alentar el crecimiento de los países y alcanzar bienestar para la población a través de políticas intervencionistas.

Así, mientras que, por una parte, el Presidente F. Roosevelt impulsó a través del New Deal de 1933, una serie de políticas monetarias y financieras para promover el crecimiento económico de los Estados Unidos durante la depresión económica, en realidad la configuración de un nuevo sistema internacional

estaba por ocurrir<sup>73</sup>. Entre 1920 y 1945 aparecen las primeras reglas financieras y monetarias que buscan promover la estabilidad económica de cara a la crisis, entre las que destacan la Declaración de Londres, la Carta del Atlántico, los Acuerdos de Bretton Woods y el Plan Marshall, pero también surgen diversos organismos que serán pilares del desarrollo a lo largo del siglo XX, entre ellos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

- *Carta del Atlántico.* Después de la llamada Declaración de Londres, emitida en julio de 1941, el presidente Franklin D. Roosevelt de Estados Unidos y el Primer Ministro Británico, Winston Churchill, firmaron la Carta del Atlántico el 14 de agosto de ese mismo año. En este documento se asienta la intención de que al término de la guerra se establezca una paz que ofrezca a las naciones seguridad para que sus habitantes vivan libres del temor. Asimismo, proponía que todas las naciones del mundo renunciaran al uso de la fuerza y promovieran la colaboración para lograr mejores condiciones de trabajo, adelanto económico y seguridad social.
- *Acuerdos de Bretton Woods.* Por otra parte y frente a los problemas derivados de la crisis económica internacional, los Acuerdos son las resoluciones de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, realizada en el complejo hotelero de Bretton Woods (Nueva Hampshire) entre el 1º y el 22 de julio de 1944. Ahí se decidió la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Asimismo, es importante mencionar que en la antesala de dicha Conferencia se rechazó el Plan Keynes<sup>74</sup>, cuyo propósito era crear una comunidad de ayuda mutua y una moneda que evitara la deflación. A cambio, se propuso el uso del dólar como moneda internacional y se adoptó el Plan White. Éste último había sido diseñado en Inglaterra por Harry Dexter White y pretendía establecer una política cambiaria flexible así como disminuir la función del oro.

---

<sup>73</sup> Una revisión sobre la recomposición del sistema internacional y sus consecuencias se presenta en: René Arenas Rosales, *La evolución del Sistema Monetario Internacional 1945 – 1985*, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), 2005

<sup>74</sup> John M. Keynes (Lord Tilton,) publica *La Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero* en 1936.

- *Plan Marshall*. Es el Programa de Recuperación Europea promovido entre 1948 y 1952 por George Marshall, Presidente de los Estados Unidos. Este Programa se diseñó para contrarrestar el avance del socialismo en Europa y para alentar que las economías europeas miraran hacia el modelo capitalista.
- *Banco Mundial (BM) y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)*. Ambas instituciones fueron creadas el 1° de julio de 1944 como resultado de los Acuerdos de Bretton Woods. El BIRF fue fundado para ayudar a las naciones destruidas por la Segunda Guerra Mundial y encamina sus esfuerzos a asistir a los países con ingresos medios y los que pueden obtener un crédito. Por su parte, el Banco Mundial se utilizó para hacer referencia a las funciones de impulso al desarrollo. El surgimiento de este organismo representa la culminación de un concepto del desarrollo asociado con la búsqueda del crecimiento económico a través de la ayuda financiera.

Actualmente, son cinco las organizaciones que componen el Grupo Banco Mundial y que, entre otras tareas, tienen la de coadyuvar en el combate a la pobreza, la reconstrucción de países después de desastres naturales o sociales, el alivio de la deuda y la promoción del buen gobierno: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), creado en 1944; Asociación Internacional de Fomento (AIF), fundada en 1960; Corporación Financiera Internacional (IFC); Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

- *Fondo Monetario Internacional (FMI)*. La idea de crearlo nace en julio de 1944 en Bretton Woods, pero se realiza en 1945 con el propósito de construir un marco de cooperación económica para evitar la situación y los sucesos económicos de la Gran Depresión de 1929.

En el Artículo I de su Convenio Constitutivo se establecen como principales responsabilidades: fomentar la cooperación monetaria internacional, facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, fomentar la estabilidad cambiaria, coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos y poner a disposición de los países miembros con dificultades de balanza de pagos (con las garantías adecuadas) los recursos de la institución. Esta organización vela por la estabilidad económica mundial para evitar crisis, resolverlas, aliviar la pobreza y fomentar el desarrollo (crecimiento). Para ello enuncia tres herramientas para su labor: la supervisión, la ayuda técnica y la asistencia financiera.

### **Segundo periodo 1945-1965: crecimiento económico para el desarrollo**

Un segundo periodo histórico de análisis sobre la aparición de instituciones y organizaciones para el desarrollo, tiene lugar entre 1945 y 1965, cuando el concepto es utilizado prácticamente como sinónimo de crecimiento económico. En estos años la clasificación de los países con base en su grado de desarrollo o subdesarrollo alentó la búsqueda de diversos mecanismos para impulsar la industrialización y la producción mundial. En el plano teórico el análisis de los agregados económicos como base para definir al desarrollo se volvió central. En esta tarea el papel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sería sustantivo al anunciar la Primera Década del Desarrollo en los años sesenta<sup>75</sup>. En términos de las instituciones, sin duda la firma de la Carta de las Naciones Unidas, la Conferencia de Bandung, el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Cuatro Puntos de Truman son básicos para explicarnos tanto la creación de diversos organismos internacionales como las distintas tareas emprendidas por ellos.

---

<sup>75</sup> Sobre el impacto de esta nueva dimensión para entender al desarrollo y su influencia en el estudio del desarrollo económico ya se mencionó: F. Cooper y R. Packard, *Op. Cit.* 1997.

- *Carta de las Naciones Unidas.* Del 25 de abril al 26 de junio de 1945 se llevó a cabo la Conferencia de San Francisco, que se basó en las Conferencias de Dumbarton Oaks y de Yalta. Esta Conferencia forjó la *Carta de las Naciones Unidas* y el *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, aprobados por unanimidad y firmados por todos los representantes.
  
- *Conferencia de Bandung de 1947.* La reorientación temática que sufrió la Organización de las Naciones Unidas se concretó en la Conferencia de Bandung de 1947, donde, entre otras cosas, se promovió la idea de una política de desarrollo impulsada por los países no alineados y se incorporaron en la agenda mundial las demandas de los países del Tercer Mundo. En esa fase, la convergencia entre los intereses norteamericanos y europeos por generar desarrollo en términos de crecimiento económico (Producto Interno Bruto, PIB) a través de la asistencia técnica, jugó un papel relevante en la fundación de una serie de agencias, organismos y programas multilaterales.
  
- *Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).* En las reuniones de Bretton Woods se consideró también la necesidad de crear un tercer organismo económico mundial, que iba a denominarse Organización Internacional de Comercio, que no llegó a constituirse. Para sustituir esa necesidad, en 1948 se firmó el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), antecesor de la Organización Mundial de Comercio (OMC).
  
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos.* Es aprobada el 10 de diciembre de 1948 en la Asamblea General de las Naciones Unidas. La elaboración de la carta fue encomendada, en 1946, a 18 representantes de Estados miembros de la Organización. Sin duda, es un referente obligado en la consecución de los derechos sociales de los seres humanos.



- *Los Cuatro Puntos de Truman*. En este documento, leído por el presidente estadounidense H. Truman el 20 de enero de 1949, sobresalían cuatro labores en las cuales Estados Unidos debía participar:
  - a) Encabezar las Naciones Unidas;
  - b) Atender la reconstrucción europea a través del Plan Marshall;
  - c) Crear una organización de seguridad que alcanzara un tratado con la Unión Soviética; y,
  - d) Crear un programa que permitiera beneficiar mediante el avance científico y el progreso industrial existente, el crecimiento de las áreas “subdesarrolladas”.

Además de la ONU, otros organismos jugaron un papel fundamental sea para alentar el crecimiento económico, o bien, para estudiar su impacto. Entre ellos sobre sale la aparición de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Corporación Financiera Internacional, la Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Asociación Internacional de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económico, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y el Centro de Comercio Internacional.

- *Organización de las Naciones Unidas (ONU)*. La Segunda Guerra Mundial creó nuevas necesidades para los países vencedores. La reconstrucción de Europa, el impulso a las economías y la salvaguarda de la paz fueron bandera de un inédito arreglo institucional que dio origen, entre otras, a la Organización de las Naciones Unidas. Derivada de la Carta del Atlántico y de la Carta de las Naciones Unidas, la Organización fue fundada el 24 de octubre de 1945 por los 51 Miembros que firmaron la Carta de las Naciones Unidas en la Segunda Guerra Mundial contra los países del Eje y se convirtió en sucesora legal de la Sociedad de Naciones en 1946. Entre

sus propósitos y principios se destaca la función de preservar a las nuevas generaciones del flagelo de la guerra, reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, crear condiciones para mantener la justicia y el respeto a los tratados internacionales y promover el progreso social y elevar el nivel de vida<sup>76</sup>. Por otra parte, el hecho de que Estados Unidos se consolidara como potencia mundial lo convirtió en sede de la Asamblea General de la ONU.

- *Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*. Sin duda es una de las instituciones que, desde su creación en 1948, contribuye de manera sustantiva al debate sobre el desarrollo y que, además, logra recuperar, sintetizar y darle continuidad a la discusión que se despliega a lo largo de por lo menos dos décadas –sesenta y setenta del siglo pasado- entre las diferentes ramificaciones de la teoría de la modernización y de la dependencia<sup>77</sup>.

La primera teoría, representada por autores como Rostow y Lerner<sup>78</sup>, concibe el desarrollo como una sucesión de etapas a través de las cuales se pasa de la sociedad tradicional a la sociedad moderna en virtud, por un lado, de la difusión de valores occidentales que cambian las actitudes y el comportamiento de los individuos y, por otro, de la expansión de los sectores económicos modernos hacia los más atrasados (el enfoque de la economía dual). Por el contrario, la teoría de la dependencia, construida a partir de varios enfoques, entre otros: el marxista de Baran, Sweezy y Gunder Frank<sup>79</sup>; el del Sistema Mundial Moderno de Wallerstein<sup>80</sup>, y el

---

<sup>76</sup> Puede consultarse el Capítulo I de la *Carta de las Naciones*, firmada el 24 de octubre de 1945.

<sup>77</sup> En su obra *Una introducción al estudio del desarrollo*, P. Preston sugiere que la corriente estructuralista influyó, más tarde, para diferenciar formas de desarrollo entre los países y fue empleada por los dependencistas para enfatizar el estudio de la estructura en los estados dependientes y proponer la concepción del sistema centro – periferia, más que el análisis de acumulación del capital.

<sup>78</sup> Sobre W. Rostow ya se hizo referencia a su obra *The Stages of Economic Growth, Op. Cit.* En el caso de D. Lerner, se puede revisar: *The Passing of Traditional Society*, Nueva York, Free Press, 1958.

<sup>79</sup> El enfoque retomado por la Teoría de la Dependencia se refiere a algunas obras tales como: *Teoría del desarrollo capitalista*, escrito por P. Sweezy en 1942; *La economía política del crecimiento*, escrita por

enfoque de la CEPAL, sostiene una larga rivalidad con la teoría de la modernización al argumentar que el subdesarrollo y el atraso no son una fase previa al desarrollo, sino dos facetas en el mismo proceso. Es decir, el subdesarrollo es la consecuencia lógica de la expansión del capitalismo y particularmente del traslado de excedentes de los países de la periferia a los del centro. Si bien durante estos años, Raúl Prebisch<sup>81</sup> y otros representantes de la CEPAL otorgaron al Estado un papel fundamental para promover a través de políticas micro y macroeconómicas la inversión, la industrialización y la transferencia de tecnología—es decir, el desarrollo—, las crisis recurrentes y los excesos en la participación del Estado en la economía fomentaron, entre otras cosas, el descrédito de toda acción por orientar deliberadamente la economía, sea a través del abandono o debilitamiento de las estrategias de industrialización,<sup>82</sup> de la protección a la industria naciente, o bien de la desregulación y la liberalización indiscriminada de las fronteras. Siguiendo esa lógica, el repliegue de la actividad estatal en todos los ámbitos, pero especialmente en el económico, junto con el proceso de liberalización de las fronteras, se convirtieron en pilares de la nueva idea del desarrollo.

---

Paul Baran en 1957; y, André Gunder Frank. De este último pueden revisarse: *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, 1967 y, *Latin America: Underdevelopment or Revolution*, 1969.

<sup>80</sup> Immanuel Wallerstein fue crítico a la idea del Tercer Mundo, en este sentido, algunas de sus ideas sobre el sistema mundo aparecen en la obra *Op. Cit.* 1998, pero para profundizar en esta propuesta se debe revisar: *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía mundo europea en el siglo VI*, Siglo XXI, 1976; y, *Saber el mundo, conocer el mundo*, México, siglo XXI editores, 2003.

<sup>81</sup> Prebisch fue Secretario Ejecutivo de la CEPAL de mayo de 1950 a julio de 1963. Una recopilación de la obra de este autor aparece en L.E. di Marco (comp.) *International Economic Development, Essays in Honor of Raúl Prebisch*, Nueva York, Academic Press, 1972. Uno de sus escritos *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, tuvo gran impacto a finales de los años sesenta. También es importante señalar, la CEPAL ha tenido dos Secretarios Ejecutivos con nacionalidad mexicana. El primer Secretario Ejecutivo de la CEPAL, entre diciembre de 1948 y abril de 1950, fue el mexicano Gustavo Martínez Cabaña. Posteriormente, de enero de 1967 a marzo de 1972, Carlos Quintana ocupó ese cargo.

<sup>82</sup> En este sentido Albert Hirschman, se opuso a la aplicación de la economía convencional para el desarrollo económico en su obra *La estrategia del desarrollo económico*, en 1958. Más tarde propondría un acuerdo entre los economistas neoclásicos y los neo-marxistas quienes desde ópticas rivales critican los resultados de la estrategia de industrialización en América Latina. Algunas de estas ideas, aparecen en sus obras: *Una vía de esperanza: ensayos sobre el desarrollo y América Latina*, México, FCE, 1971, y, *De la economía a la política y más allá*, México, FCE, 1984.

- *La Corporación Financiera Internacional (CFI)*. Fue creada en 1956 para fomentar la actividad del sector privado en los países en desarrollo. Casi 80% de sus fondos se obtienen en los mercados financieros internacionales y el resto consiste en préstamos del BIRF.
- *Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA)*<sup>83</sup>. Fue creada el 30 de abril de 1948 como resultado de la IX Conferencia Panamericana celebrada en Bogotá, Colombia. En su Acta constitutiva, de 1959, estableció como principales objetivos afianzar la paz, promover y consolidar la democracia bajo el principio de no intervención, promover la acción cooperativa para el desarrollo económico y erradicar la pobreza
- *Banco Interamericano del Desarrollo (BID)*. Los primeros cimientos del BID fueron puestos en la Primera Conferencia Interamericana, celebrada en 1890, donde se planeaba combatir los problemas de los países del Caribe y América Latina por medio de una institución de Desarrollo. No fue sino hasta 1958 cuando el presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, propone la creación de un organismo de ayuda. En 1959, la Organización de Estados Americanos (OEA) redactó el convenio constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, cuyo propósito es acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo a través de promover la inversión, financiar a los países, estimular las políticas de desarrollo y proveer asistencia para la realización de metas de desarrollo en cada país<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Se puede profundizar sobre su historia y actividades en:  
[http://www.oas.org/key\\_issues/spa/KeyIssue\\_Detail.asp?kis\\_sec=17](http://www.oas.org/key_issues/spa/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=17)

<sup>84</sup> Sobre la historia del BID, puede consultarse:

<http://www.iadb.org/aboutus/1/hlstory.cfm?language=Spanish>

El convenio de creación, se puede consultar en: <http://www.iadb.org/leg/Documents/Pdf/Convenio-Esp.Pdf>  
También es importante hacer notar que Antonio Ortiz Mena, quien fuera Secretario de Hacienda y Crédito Público en México de 1958 a 1969 y autor de la política de desarrollo estabilizador, fue Presidente del BID durante el año 1971.

- *Asociación Internacional de Fomento (AIF)*. Toda vez que los esfuerzos del BIRF se encaminaron a ayudar a los países con ingresos medianos para que pudieran obtener un crédito, surge la necesidad de brindar ayuda financiera a los países en desarrollo. Como iniciativa del presidente de los Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower surge en 1960 la Asociación Internacional de Fomento como parte del Banco Mundial<sup>85</sup>.
- *Banco Centroamericano de Integración Económico*. Se crea en 1960. Su misión es hacer de Centroamérica una región fuerte, próspera y unida. Respalda programas sociales, instituciones, salud, integración, y apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa.
- *Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)*. Su historia se remonta al Plan Marshall para la reconstrucción de Europa y al Programa Punto Cuarto de la Administración Truman. En 1961, el Presidente John F. Kennedy transformó el Proyecto de Ley de Asistencia Exterior en Ley y, mediante un decreto, creó la USAID como el principal órgano de los Estados Unidos en brindar asistencia a los países que se recuperan de un desastre, tratan de salir de la pobreza y se embarcan en reformas democráticas<sup>86</sup>.
- *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*. Se funda en 1961 con sede en Francia. Promueve el empleo, un mejor nivel de vida y el crecimiento económico, además de su estabilidad. Busca también ampliar el comercio mundial y ayudar al crecimiento económico a través del Comité de Ayuda al Desarrollo.
- *Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)*. Fue creado en 1961 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como un organismo multilateral para dar seguimiento y evaluar las políticas de desarrollo de los países integrantes. Las áreas básicas en las cuáles trabaja

---

<sup>85</sup> El Acta Constitutiva de la AIF puede consultarse en: <http://go.worldbank.org/TSLNEK1XT0>

<sup>86</sup> Véase: <http://www.usaid.gov/espanol/acerca.html>

el CAD son dos: analizar cómo la ayuda para el desarrollo internacional contribuye al desarrollo y participación de los países subdesarrollados en la economía global, y evaluar la capacidad de la población para salir de la pobreza y participar activamente en sus sociedades. Actualmente, los miembros del CAD son los siguientes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido, República de Corea, República Checa y Unión Europea.

- *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)*. Se estableció en 1964 como un cuerpo intergubernamental permanente de las Naciones Unidas para los asuntos relacionados con el comercio, las inversiones y el desarrollo. Entre otras funciones, tiene la de promover la integración de los países en desarrollo en la economía mundial, a través de tres acciones: constituirse en un foro de deliberaciones intergubernamentales nutrido por consultas a expertos, realizar investigaciones para las deliberaciones entre los expertos y los representantes de los gobiernos, y ofrecer asistencia técnica adaptada a las necesidades específicas de los países en desarrollo.
  
- *Centro de Comercio Internacional (CCI)* es la agencia conjunta de cooperación técnica de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) y fue creada en 1964. Su objetivo es reforzar la competitividad internacional de las empresas en los países en desarrollo mediante programas integrados de estrategias del comercio.

### **Tercer periodo 1965-1980: promoción del bienestar y desarrollo social**

Si bien es cierto que en el periodo anterior se aprecia que la ONU extiende su interés hacia el problema de la pobreza, no sería sino hasta los años que corren entre 1968 y 1975 cuando la temática sería institucionalizada como parte de los esfuerzos internacionales para el logro del desarrollo social. Como expresión de ello, los años setentas fueron declarados como la Segunda Década del Desarrollo.

A partir de la Declaración de un Nuevo Orden Económico Internacional que tuvo lugar en 1974, y cuyo programa de acción sería complementado con el capítulo sobre Derechos y Obligaciones Económicas de los Estados, se marca una nueva etapa para dicho propósito. Sobre esa base, el tercer periodo de estudio en torno a la aparición de instituciones y organizaciones para el desarrollo se establece de 1965 a 1980, cuando las mismas se enfocan en promover el concepto de *desarrollo social*. Asimismo, se observa un cambio en la forma de clasificar a los países. La anterior referencia a los países del Primer Mundo se substituye por la de “países desarrollados”, mientras que los del Tercer Mundo tienden a ser incorporados bajo la denominación de “países en desarrollo”.

- *Nuevo Orden Económico Internacional*. Este proyecto se proclamó en la sesión extraordinaria de sesiones de 1974<sup>87</sup>. Entre los puntos de su resolución destaca la declaración de trabajar conjuntamente para establecer un nuevo orden económico internacional basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación de todos los Estados. El propósito era corregir las desigualdades y reparar las injusticias, pero también, eliminar las disparidades crecientes entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

---

<sup>87</sup> Véase: “Declaración sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sexto periodo extraordinario de sesiones, mayo de 1974” en, *Revista Nueva Sociedad*, número 14, septiembre-octubre, 1974, pp. 50-53.

En relación con las organizaciones, la reorientación que experimentó el concepto de *desarrollo* en los años de este periodo se centró en la figura del Banco Mundial, organización que se reestructuró para dar cabida entre sus proyectos a aquellos que estuvieran vinculados con financiar infraestructura y estuvieran encaminados a elevar los índices de bienestar y el nivel de vida de la población<sup>88</sup>. Sobresalen entre esos proyectos la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el surgimiento del Banco de Desarrollo el Caribe.

- *Naciones Unidas: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*<sup>89</sup>. Se crea en 1965 como la fusión del Programa Ampliado de las Naciones Unidas para la Asistencia Técnica<sup>90</sup>, nacido en 1949, y el Fondo Especial de las Naciones Unidas<sup>91</sup>. Sus objetivos son promover la gobernabilidad democrática, reducir la pobreza, prevenir a los países y recuperarlos de las crisis, proteger la energía y medio ambiente, así como emprender acciones para contrarrestar el VIH/SIDA.
  
- *Banco de Desarrollo del Caribe* (en inglés, Caribbean Development Bank, CDB). Es una institución financiera internacional que tiene por objetivos tanto promover la cooperación y la integración regional, como financiar proyectos de desarrollo económico, social e institucional en el área del Caribe. El Banco fue fundado el 18 de octubre de 1969 en la ciudad de Kingston, Jamaica, y entró en funciones el 16 de enero de 1970. La sede de la institución se ubica actualmente en Wildley, Saint Michael, Barbados, y cuenta con 25 miembros.

---

<sup>88</sup> Sobre este tema consultar: Martha Finnemore, “Redefining development at the World Bank, en F. Cooper, *Op. Cit.*, pp. 203 – 227.

<sup>89</sup> Se puede consultar: <http://www.undp.org/spanish/about/>

<sup>90</sup> Si se quieren consultar diversas resoluciones de este Programa puede verse: <http://www.un.org/spanish/documents/resga.htm>

<sup>91</sup> Se trata de un Fondo de la ONU. La Resolución donde se aprueba es la número 1240 del 14 de octubre de 1958 y puede revisarse en: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/750/17/IMG/NR075017.pdf?OpenElement>



#### **Cuarto periodo 1980-1990: crisis económica y transición democrática**

Durante los ochentas ocurrieron varios sucesos que cimbraron viejos postulados. Por una parte, las contradicciones del Estado interventor aflorarían y darían lugar al resurgimiento de las políticas conservadoras que propusieron la reforma estatal. Ello vendría acompañado por un renovado ascenso de la democracia reconocida como la mejor forma de gobierno, para cuyo fomento se alentarían procesos de transición política en el marco de la globalización mundial. De forma paralela, la idea de un cambio estructural invadió la escena internacional dando como resultado una serie de ajustes económicos, políticos y sociales para proporcionar equilibrio al sistema global que fueron formulados por el Consenso de Washington. A partir de este marco institucional se establecieron las pautas a seguir para que los países en desarrollo dieran inicio al desmantelamiento del tejido institucional que había sido creado durante las décadas anteriores en el ámbito de lo social.

➤ *Consenso de Washington*. Documento realizado por John Williamson en noviembre de 1989. En él explica lo que “todo Washington” propone a los países latinoamericanos para su desarrollo económico. El documento se tomó como modelo durante los noventas a partir de sus diez puntos básicos:

1. Disciplina fiscal
2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público
3. Reforma Impositiva
4. Liberalización de las tasas de interés
5. Una tasa de cambio competitiva
6. Liberalización del comercio internacional (*trade liberalization*)
7. Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas
8. Privatización
9. Desregulación
10. Derechos de propiedad

En relación con el Consenso de Washington, algunos estudios sostienen que sus problemas fundamentales se centraron en cuatro áreas<sup>92</sup>. La primera, su concepto restringido de estabilidad macroeconómica. El segundo, su falta de atención al papel que pueden cumplir las intervenciones de política en el sector productivo para alentar la inversión y acelerar el crecimiento. La tercera, es una inclinación por sostener una visión jerárquica de la relación entre las políticas económicas y sociales, que considera éstas últimas subordinadas a las primeras. La última, es una tendencia a olvidar que son los ciudadanos quienes deben elegir las instituciones económicas y sociales que prefieren. Especial énfasis merece la crítica en torno a la pobre inclusión de los objetivos de política social en el diseño de la política económica, pues ello provoca que las instituciones y organizaciones económicas y sociales privilegien la racionalidad económica sobre los aspectos que atañen a los ciudadanos en sus vidas cotidianas.

Por lo que respecta a los organismos internacionales, en este periodo es posible apreciar una disminución en sus tareas y la escasa creación de nuevas instituciones. Entre las que surgieron, destacan el intento por llamar la atención sobre el futuro que proveemos a las próximas generaciones promovido por Naciones Unidas a través de la Comisión del Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, así como del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones.

- *Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)*. Se creó en 1988 con el propósito de ayudar a los países en desarrollo a atraer la inversión extranjera ofreciendo protección a los inversionistas frente a los riesgos políticos, como expropiación, guerra, perturbaciones políticas, incumplimiento de contratos y transferencia de moneda. Normalmente, la protección del OMGI cubre las inversiones por un período de 15 años.

---

<sup>92</sup> Una primera revisión que se hace al Consenso y en el cual se busca enfatizar la importancia de las políticas sociales es: Nancy Birdsall y Augusto de la Torre, *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace and Diálogo Interamericano, 2001. Posteriormente, Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson publican: *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics, 2003. También una crítica al Consenso de Washington aparece en: José Antonio Ocampo, *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, Serie estudios y perspectivas, no. 26, México, CEPAL, enero de 2005.

- *Naciones Unidas: Comisión del Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas.* Derivada de los trabajos relacionados con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, las Naciones Unidas establecieron la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1983, presidida por Gro Harlem Brundtland (Noruega). El trabajo de este comité terminó en 1988 con la presentación del documento *Nuestro Futuro Común*<sup>93</sup>, una de cuyas principales conclusiones es tomar conciencia del hecho de que satisfacer las necesidades del presente no debe comprometer las capacidades de las futuras generaciones. El crecimiento económico debe ir de la mano del medio ambiente.

Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocaría a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), conocida como la Cumbre para la Tierra, que tuvo lugar en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. El Programa 21, derivado de esta Cumbre, es un plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible o sustentable. En 1995, se hizo la Cumbre de Río +5 o Cumbre para la Tierra + 5, donde se hizo un análisis de las metas para los próximos cinco años.

**Quinto periodo 1990 – 2005: reorientación hacia el desarrollo de capacidades**  
Después de la llamada “Década Perdida” para América Latina, como se le conoce a los ochentas por su nulo crecimiento económico y profundización de la pobreza con desigualdad, surgen nuevos esfuerzos por revisar la noción de *desarrollo*. Entre ellos destaca, de nueva cuenta, el trabajo del Banco Mundial para retomar las ideas de Amartya Sen sobre el desarrollo humano por medio de los Informes Anuales<sup>94</sup> elaborados por el PNUD.

---

<sup>93</sup> *Op. Cit.* UNESCO, 1988.

<sup>94</sup> Los informes sobre Desarrollo Humano presentado anualmente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) son elaborados desde 1990 y en ellos se propone un tema central de discusión.

Por otra parte, y tras el fracaso en la aplicación de las reglas establecidas por el Consenso de Washington, se enuncian cinco entramados institucionales básicos de este periodo: la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social en 1995, el Plan Década para la Erradicación de la Pobreza, 1997–2006, la Declaración del Milenio en el 2000, el Consenso de Monterrey del 2002 y la Declaración de París, de 2005.

- *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social*<sup>95</sup>. La Organización de las Naciones Unidas reunió por primera vez en la historia a jefes de Estado y de gobierno para reconocer la importancia del desarrollo social y el bienestar de la humanidad. La reunión tuvo lugar en Copenhague, Dinamarca, entre el 6 y el 12 de marzo de 1995 y tiene como antecedentes otras conferencias, entre las que destacan: la Cumbre a favor de la Infancia, celebrada en Nueva York en 1990; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, efectuada en Río de Janeiro en 1992; la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993; la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, llevada a cabo en Barbados en 1994, y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994.

Entre los principios y objetivos establecidos en la Declaración de Copenhague, destaca una visión política, económica, ética y espiritual sobre el desarrollo social basada en la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua y la cooperación, el pleno respeto de los diversos valores religiosos, éticos y de los orígenes culturales de la gente. Lo anterior es importante pues denota el intento por poner al ser humano en el centro del desarrollo y orientar la economía para satisfacer las necesidades humanas.

---

<sup>95</sup> La Declaración se firma el 12 de marzo de 1995, véase: <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>

- *Plan Década para la Erradicación de la Pobreza, 1997-2006.* El 20 de diciembre de 1995, la Asamblea General proclamó el Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza, en seguimiento del Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza, que fue establecido el 16 de diciembre de 1996.
  
- *Declaración del Milenio*<sup>96</sup>. Se trata de una serie de objetivos que fueron firmados por 191 miembros de la ONU en el año 2000 y en la cual se sintetizan diversos acuerdos internacionales para establecer metas que deberán cumplirse antes del año 2015. Esta Declaración es resultado de la Cumbre del Milenio de la ONU, celebrada del 6 al 8 de septiembre de 2000. En ella, todos los países, ricos y pobres por igual, se comprometieron a realizar acciones durante los próximos quince años para lograr: la reducción de la pobreza de ingresos y el hambre, la educación primaria universal, la igualdad de género, la reducción de la mortalidad infantil y materna, la reversión del contagio del VIH/SIDA, la preservación del medio ambiente y la ampliación del acceso al agua potable y a servicios sanitarios. La Declaración se propone también mejorar la alianza internacional para el desarrollo mediante la asignación de mayores recursos de ayuda para el desarrollo, reducción de la deuda externa y mejor acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales.
  
- *Consenso de Monterrey.* Este documento es resultado de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, México, del 18 al 22 de marzo de 2002. De esta Conferencia derivó el Consenso de Monterrey, a través del cual los países reconocieron

---

96 Véase: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html> y <http://spanish.millenniumcampaign.org/site/pp.asp?c=8nJBLNNnGhF&b=308306>. También puede consultarse el documento: *Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, September, 2001: <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf>. Para el caso latinoamericano véase: CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2005.

su preocupación por la disminución de recursos internacionales para apoyar el desarrollo. Se reiteró la idea de crear una nueva alianza entre países donantes y receptores, así como entre los organismos, agencias e instituciones públicas y privadas vinculadas a las finanzas, el comercio y el desarrollo internacional. Por otra parte, se enfatizó la necesidad de establecer un enfoque integral con relación a los problemas nacionales, internacionales y sistémicos de la financiación para el desarrollo. Posteriormente, el 22 de diciembre de 2005, la Asamblea decidió que se celebrara una conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo, a fin de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey. Dicha fecha está por determinarse, pero se acordó que la conferencia se efectúe en Qatar, entre 2008 y 2009<sup>97</sup>.

- *Declaración de París.* Esta Declaración es el resultado de un Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que reunió a los mandatarios de noventa países, así como a los directivos de 27 organismos multilaterales y unilaterales que tienen actividades para el desarrollo, a fin de revisar los objetivos del Milenio a cinco años de su pronunciación. Esta reunión se llevó a cabo en París del 28 de febrero al 2 de marzo de 2005, y de ella derivaron 50 compromisos para mejorar la calidad de la ayuda para el desarrollo. El propósito que orientó la Declaración fue acelerar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio a través de incrementar el impacto de ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad. Los compromisos acordados serán supervisados mediante doce indicadores cuantitativos en el año 2010<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> La resolución de Naciones Unidas para llevar a cabo la reunión de seguimiento es la 60/188, véase:

<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/60/188&Lang=S>

<sup>98</sup> La Declaración puede consultarse en:

[www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf](http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf)

Vale la pena mencionar que esta Declaración tuvo como antecedentes el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma (febrero de 2003) y la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión orientada a los resultados del desarrollo (febrero de 2004).

porque creemos que incrementarán el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM.

En relación con los organismos que promueven una idea sobre el desarrollo en este periodo, sobresalen el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Capital, el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, el Panel Internacional sobre Desarrollo y Democracia (IPDD), el Banco Central Europeo y la Comisión Mundial sobre Dimensión Social de la Globalización.

- *Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD)*. Fue fundado en 1990, con sede en Londres, y se integra de treinta miembros. El objetivo de su fundación fue la de favorecer la transición a una economía de mercado y promover la iniciativa privada en los países de Europa oriental.
- *Naciones Unidas: Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Capital* (en inglés, United Nations Capital Development Fund, UNCDF) Otorga desde 1990 microfinanciamientos para el desarrollo de la pequeña empresa a los países menos desarrollados. El Fondo fue creado por el PNUD.
- *El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)*. Este organismo es creado en 1996 con el propósito de fomentar el flujo de las inversiones a través de mecanismos de conciliación y arbitraje de diferencias entre los gobiernos y los inversionistas extranjeros. También proporciona asesoramiento y publica documentos sobre las leyes a inversión extranjera.
- *Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI)*. Es creado en 1996 en el marco de la OEA, como la expresión de una nueva cara de la cooperación internacional. Uno de sus principios básicos es enfatizar actividades multilaterales.

- *Panel Internacional sobre Desarrollo y Democracia (IPDD)*. Sobre el vínculo entre gobiernos democráticos y condiciones favorables para el desarrollo, se iniciaron diversas discusiones promovidas por organismos internacionales como la CEPAL, el PNUD y la UNESCO. Un resultado básico de esta discusión es el Panel Internacional sobre Desarrollo y Democracia, creado por la UNESCO en 1998. El objetivo fundamental de este Panel era analizar la relación existente entre la democracia y el desarrollo para hacer recomendaciones en futuros programas acerca de la democracia. Fue presidido por el Sr. Butros Butros-Ghali e integrado por 16 personalidades internacionales<sup>99</sup>. En diciembre del 2002, el PIDD publicó el informe *La Interacción entre democracia y desarrollo* y desde entonces marca la pauta para el programa internacional sobre la democracia de la UNESCO. Otra aportación del Panel fue la creación, en el año 2000, de un programa del Centro Internacional de Humanidades de Biblos (Líbano) destinado a fomentar los estudios comparados sobre la naturaleza y el desarrollo de la democracia.
  
- *Banco Central Europeo*. El BCE se constituye como base central del Euro, el 1 de junio de 1998. Su principal función es mantener el poder adquisitivo de la moneda única y, de este modo, la estabilidad de precios en la zona euro que comprende los 13 países de la UE que lo han adoptado desde 1999. El BCE controla la oferta monetaria y la evolución de los precios.
  
- *Organización Internacional del Trabajo: Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización*. Fue constituida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en febrero del 2002. El primer Informe de la Comisión se presentó en febrero de 2004 con el título *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Los miembros del panel, junto con Butros Butros-Ghali fueron: Robert Badinter, Mohamed Bennouna, H.R.H. Princess Basma Bint Talal, Mohamed Charfi, Pierre Cornillon, Rosiska Darcy de Oliveira, Murrack Goulding, Guo Jiading, Han Sung-Joo, Abid Hussain, Attiya Inayatullah, Kéba Mbaye, Hisashi Owada, Bruce Russett, Nicolas Valticos, Alexei Vassiliev.

<sup>100</sup> [www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/index.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/index.htm)



## **La institucionalización del desarrollo**

Sólo inmersas dentro de un proceso histórico las ideas y los conceptos cobran sentido. Es a través de la asimilación y apropiación de las nociones, creencias, valores y conceptos como los seres humanos ordenamos nuestras vidas y, puesto que vivimos en asociación, también estructuramos la sociedad donde nos desenvolvemos.

En esta lógica, el concepto de *desarrollo* y las diferentes formas de entenderlo han guiado a la sociedad por diversos caminos. Desde el análisis institucional, esta manera de estructurar a los seres humanos sólo es posible gracias al establecimiento de instituciones. Así, en este capítulo se enfatizó cómo en el devenir histórico las distintas nociones, ideas y conceptos que acompañan a la humanidad se conforman o cobran forma a través de instituciones y organizaciones, es decir, por medio de un proceso de institucionalización del desarrollo.

En el *cuadro 1* se presenta una síntesis sobre este proceso con base en una perspectiva histórica establecida por los cinco periodos propuestos para su estudio: crisis económica, ayuda financiera y apoyo a la reconstrucción, 1989–1945; crecimiento económico para el desarrollo, 1945–1965; promoción del desarrollo y bienestar social 1965–1980; crisis económica y transición democrática, 1980-1990, y reorientación hacia el desarrollo de capacidades 1990-2005.

## Cuadro 1

### Proceso de Institucionalización del Desarrollo: Periodos Históricos para Analizarlo

Ideas sobre el desarrollo	Evolución de ideas y conceptos sobre el desarrollo en un proceso histórico	Periodo histórico para su estudio
Desarrollo como crecimiento económico	En estos años existe una idea sobre el desarrollo que lo percibe como instrumento de legitimación que permite la intervención en otras latitudes y ayuda a alentar el comercio internacional para expandir la economía. Asimismo, es posible identificar un primer uso político del concepto articulado a la idea de ayudar a la reconstrucción de los países, una vez concluidas las guerras mundiales. Por otra parte, la depresión económica mundial sirve como marco de referencia para vincularlo con la posibilidad de salir de la crisis y clasificar a los países en desarrollados y subdesarrollados	1889–1945 Crisis económica, ayuda financiera y apoyo a la reconstrucción
Desarrollo como crecimiento económico	Se inicia un periodo de definición del concepto como producto de un sistema mundo que permite expandir la economía y legitimar la geopolítica moderna. El concepto es utilizado prácticamente como sinónimo de crecimiento económico	1945–1965 Crecimiento económico para el desarrollo
Desarrollo asociado al bienestar y desarrollo social	El problema de la pobreza gana terreno en la agenda mundial y se promueve la idea del bienestar y el desarrollo social	1965–1980 Promoción del desarrollo y bienestar social
El desarrollo como superación de la pobreza y la propuesta de desarrollo sustentable	En esta etapa la derrota del Estado del Bienestar pone en entredicho las ventajas del modelo interventor, lo que, entre otras cosas provoca un retorno de las ideas liberales. La idea del desarrollo como superación y combate a la pobreza se incorpora en la agenda mundial. Posteriormente, surge la idea de un desarrollo sustentable o sostenido	1980-1990 Crisis económica y transición democrática
La democracia para alcanzar el desarrollo	Durante los años ochentas, el resurgimiento de la democracia como forma de gobierno óptima, alienta también la idea de favorecer el desarrollo. Los procesos de transición democrática son acompañados por un proceso de globalización económica.	
El impulso al desarrollo humano	Las lecciones de una década con crecimiento cero para América Latina llaman la atención sobre los niveles de desigualdad y pobreza. En un intento por crear indicadores cercanos a la vida de las personas, se propone el término “desarrollo humano”. Posteriormente, dicho término incluiría la idea de que ese tipo de desarrollo sólo es posible si se basa en la libertad de elección de los individuos. De ahí, la idea del desarrollo con libertad. Recientemente y sobre esta base se promueve la idea de un desarrollo participativo, es decir, en el que la sociedad asume la corresponsabilidad social para lograr el desarrollo	1990-2005 Reorientación hacia el desarrollo de capacidades

Fuente: Elaboración propia

Al inicio de este capítulo se hizo referencia al proceso de institucionalización del *desarrollo* como idea y como concepto con un uso político y social. En este transcurso, durante el cual las ideas y conceptos se traducen en reglas, esto es en instituciones, ocurren diversos sucesos, entre los que destaca el diseño, creación o transformación de organizaciones que las harán efectivas. En el *Cuadro 2* se presenta un resumen cronológico sobre las diversas instituciones y organizaciones mundiales que, entre 1890 y el año 2005, han desempeñado un papel sustantivo en la evolución y transformación del concepto de desarrollo.

Cuadro 2

## Instituciones y Organizaciones Mundiales para el Desarrollo (1890- 2005)

AÑO	INSTITUCIONES	ORGANIZACIONES
1889-1890	I Conferencia Panamericana	Oficina Comercial de Repúblicas Americanas
1902	II Conferencia Panamericana	Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas
1910	IV Conferencia Interamericana.	Unión de las Repúblicas Americanas o Unión Panamericana
1918	Catorce Puntos de Wilson	
1919	Conferencia de Paris: Tratado de Versalles	Liga de las Naciones
1933	New Deal	
1941	Declaración de Londres y Carta del Atlántico	
1944	Acuerdos de Bretton Woods	Banco Mundial (BM) y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)
1945	Conferencia de San Francisco Carta de las Naciones Unidas	Fondo Monetario Internacional (FMI) Organización de las Naciones Unidas (ONU)
1947	Conferencia de Bandung	
1948	Inicia Plan Marshall Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) Declaración Universal de los Derechos Humanos	Comisión Económica para América Latina (CEPAL) Organización de Estado Americanos (OEA)
1949	Cuatro Puntos de Truman	Programa Ampliado de las Naciones Unidas para la Asistencia Técnica
	Concluye el Plan Marshall	
1956		Corporación Financiera Internacional (CFI)
1958		Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Fondo Especial de las Naciones Unidas
1960		Asociación Internacional de Fomento (AIF) Banco Centroamericano de Integración Económico
1961		Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) Comité de Ayuda al Desarrollo (CUD)
1964	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).	Centro de Comercio Internacional (CCI)
1965		Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
1969		Banco de Desarrollo del Caribe
1972	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano	
1974	Nuevo Orden Económico Internacional	
1983		Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
1988		Organismo Multilateral de Garantía de inversiones
1989	Consenso de Washington	
1990	Primer Informe sobre Desarrollo Humano	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Capital Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
1992	Cumbre de la Tierra	Programa 21
1995	Cumbre para la Tierra + 5 Declaración de Copenhague Plan Década para la erradicación de la pobreza 1997-2006	L
1996		Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones Consejo Interamericano para el Desarrollo Integra
1998	Panel Internacional sobre Desarrollo y Democracia (IPDD).	
2002	Consenso de Monterrey	
2000	Declaración del Milenio	
2004		Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización
2005	Declaración de Paris	

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, una síntesis sobre cómo evolucionan en el tiempo las ideas vinculadas a una serie de acontecimientos políticos, sociales, económicos y culturales, que los determina, se presenta en el cuadro siguiente:

**Cuadro 3**

**Ideas, Procesos y Evolución Histórica sobre el Desarrollo durante el Siglo XX**

Año	Acontecimientos mundiales	Ideas y conceptos sobre el desarrollo
		Aparición del concepto en ciencia biológica
	Ideas del liberalismo clásico para autorregulación del mercado	Utilización del concepto en área económica: marx, Lenin; shumpeter
1914-1918	<b>PRIMERA GUERRA MUNDIAL</b>	
	Propuesta de Keynes sobre el Estado interventor	Uso social y político del desarrollo para justificar la intervención en otras naciones y la asistencia técnica
1929	Crisis económica-Crack mundial	
	Estado social	
1940-1945	<b>SEGUNDA GUERRA MUNDIAL</b>	
	Ideas del crecimiento por etapas de Lewis y Rostow	El desarrollo como fundamento de la geopolítica moderna (idea)
1945-1985	<b>GUERRA FRÍA</b>	Se acentúa la idea de promover el crecimiento económico para alcanzar el desarrollo
1949	Ideas de asistencia técnica y económica a países	Aparición del concepto "subdesarrollo"
1960	Primera Década del Desarrollo	El concepto se asocia a la pobreza y desigualdad
1970	Segunda Década del desarrollo y crisis financiera internacional	
1974	Nuevo Orden Internacional	
1980	Década perdida Impulso a la democratización	Aparición del desarrollo sustentable
1990	Consenso de Washington	Promoción al desarrollo humano
2000	Objetivos del Milenio	

Fuente: Elaboración propia

En este orden de ideas, los retos que se presentan son enormes. No basta con describir los cambios recientes del concepto de desarrollo, o bien las características que determinan la aparición de un entramado institucional que lo albergue. La búsqueda de opciones para alentar el desarrollo de los países con

base en características propias, es una veta que tendrá que explorarse y que ahora nos coloca en una encrucijada: ¿cómo alcanzar un compromiso integral que logre impulsar política, social y económicamente al desarrollo?

De cara a esta situación también vale preguntarse: ¿qué margen de autonomía tienen los países para definir ideas y conceptos sobre el desarrollo con base en sus propias realidades? ¿Cómo incide el marco de referencia internacional en la aparición de instituciones y organizaciones en el ámbito nacional? ¿Qué tanto determina éstas el diseño de instrumentos y mecanismos para la formulación de políticas, proyectos y programas específicos? ¿Cómo las ideas se traducen en intereses? En el siguiente capítulo, analizaremos lo que ocurre en el caso mexicano.

### Capítulo III. De procesos y transformaciones: instituciones y organizaciones para el desarrollo en México, 1900-1976

En este capítulo se presenta un análisis del caso mexicano a partir de dos premisas básicas: la primera toma como base la propuesta del capítulo uno para analizar, desde la perspectiva institucional, las ideas y los conceptos como instituciones; la segunda, tal y como se expone en el capítulo dos, considera que las instituciones, en este caso las ideas y conceptos sobre el desarrollo, sólo cobran sentido en el marco de un proceso histórico en donde se aprecia la evolución y transformación del concepto, pero a través del surgimiento y modificación de un conjunto de instituciones y organizaciones mundiales que pueden orientar, guiar y estructurar su puesta en práctica en lo nacional y en lo local. A partir de ambas propuestas, la intención es estudiar cómo el marco institucional externo incide en la edificación de los andamiajes institucionales nacionales, es decir, cómo la aparición de ideas y conceptos sobre el desarrollo se definen en una serie de instituciones y organizaciones que las estructuran, promueven y legitiman frente a una realidad nacional, en este caso la mexicana. Retomo con tal propósito tres aspectos que resalta el análisis del institucionalismo histórico<sup>101</sup>:

1. *La construcción de intereses* a partir de la comprensión de que las instituciones sirven como filtros para favorecer interpretaciones particulares, ya sea de los fines que persiguen los actores políticos o de los mejores medios para alcanzar estos fines;
2. *La lógica contextual de la causalidad*<sup>102</sup>, postura que han adoptado varios autores en relación con la importancia del contexto para explicar el funcionamiento y significado de las instituciones, y

---

<sup>101</sup> Ellen M. Immergut, “El núcleo teórico del nuevo institucionalismo” en, Víctor Alarcón Olguín (coordinador) *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*, México, UAM-Plaza y Valdés, 2006, pp. 387-424.

<sup>102</sup> Sobre esta perspectiva ya se mencionaron algunos textos: Douglas Ashford, *Op. Cit.* y también Dieter Nohlen, *Op. Cit.*

3. *Las relaciones contingentes entre elementos explicativos*, es decir, los accidentes de tiempos y circunstancias que tienen lugar dentro del proceso histórico.

Así pues, el capítulo se organiza con base en las principales ideas y conceptos que sobre el desarrollo han tenido lugar en México. El periodo analizado abarca un poco más de la primera mitad del siglo XX, de 1900 a 1976, con el fin de puntualizar tres circunstancias: los orígenes del desarrollo en México, el predominio de una visión económica sobre lo social y el papel establecido para el Estado en función de la política económica a seguir, todo ello bajo los cimientos de un fallido Estado social.

En relación con las instituciones y organizaciones que aparecen en estos años, se destaca que tienen como principal objetivo organizar económica y financieramente al país, coadyuvar a la construcción de una infraestructura física y gubernamental, y buscar la modernización nacional a través del impulso a la industria. El crecimiento económico fue visto como requisito indispensable para el desarrollo y la incorporación de esta idea le vino bien al sistema político mexicano centrado en el presidencialismo y en una indisoluble relación partido-gobierno.

### ***Los orígenes del desarrollo en México***

Hablar sobre el origen de un concepto en una latitud específica, en este caso sobre la aparición de una idea sobre el desarrollo en México, no es cosa sencilla, pues es resultado de un vasto número de circunstancias. Sin embargo, en el proceso de la historia económica, política y social del país parece posible identificar ciertas características que perfilan un uso político y social de este término.

Si tomamos como referencia las ideas y conceptos sobre el desarrollo en una evolución histórica, tal y como se presentó en el capítulo uno y, posteriormente, la aparición de instituciones y organizaciones mundiales que las formalizaron y llevaron a la práctica, asunto expuesto en el capítulo dos, podemos establecer



algunos paralelismos entre los hechos y sucesos históricos mundiales que cobijan una idea sobre el desarrollo y la adopción y evolución del concepto en el acontecer nacional mexicano.

Mientras los países europeos, junto con los Estados Unidos de Norteamérica, buscaban nuevas fórmulas para “recolonizar” territorios, en México se daban los primeros pasos para consolidar un Estado independiente, crear una infraestructura económica y buscar la estabilidad política a través de un sistema propio. Así y pese a la falta de un Estado nacional<sup>103</sup> preocupado o garante del desarrollo, es posible remontarnos al siglo XIX para identificar algunas acciones encaminadas a crear una estructura que posteriormente diera cabida, en México, a este concepto.

En efecto, la transición entre la llamada policía médica y la medicina social<sup>104</sup> resulta fundamental para entender el origen de la asistencia en nuestro país y, con ello, una de las bases para impulsar el desarrollo a través del Estado social mexicano. Al respecto son tres las organizaciones que surgieron durante la primera mitad del siglo XIX: la Facultad de Medicina del Distrito Federal, en 1831; el Hospital Juárez, en 1848, y el Consejo de Salubridad, en 1841<sup>105</sup>. Ya en la segunda mitad del siglo, la pugna entre liberales y conservadores, la Constitución de 1857 y la Guerra de Reforma delinearon un papel para el Estado que lo articuló con una idea sobre el desarrollo que iniciaba en esa época, es decir, la económica.

---

<sup>103</sup> Sobre este periodo de la historia en México puede consultarse: Ciro Cardoso (coordinador) *México en el siglo XIX*, México, Editorial Nueva Imagen, 1894. Varios autores, *Evolución del Estado mexicano, Formación 1810-1821*, Tomo I, México, Editorial El Caballito, 1986. También, Carmen Sáenz Pueyo, “Notas sobre la formación del Estado nacional en el siglo XIX” en, *Revista Estudios Políticos*, Nueva Época, vol.2, abr-jun de 1983, no. 2, pp. 36-44.

<sup>104</sup> Este tránsito es ampliamente analizado en la obra de George Rosen. *De la Policía médica a la medicina social*. México, Siglo XXI editores, 1985.

<sup>105</sup> Una referencia sobre este tema es: Secretaría de la Presidencia. *La asistencia Médica en México*, 1970.

Tal vez ello explique por qué se definió un papel estatal que osciló entre su directa intervención para impulsar el avance del país, o bien su papel como guardián y promotor a favor de los intereses individuales. El Porfiriato se caracterizó por la centralización del poder y la estabilidad política que conducirían las acciones estatales hacia la búsqueda de inversiones extranjeras para fomentar el comercio, la banca y la infraestructura del país<sup>106</sup> con la idea de lograr el “progreso” nacional.

Por otra parte, en tanto tenía lugar la Primera Guerra Mundial, en México se debatía la redacción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Es mediante este marco normativo-institucional que se fundan las bases de una estructura formal para impulsar el desarrollo bajo la responsabilidad estatal. En el Acta Constitutiva se establecieron una serie de funciones para el Estado, entre las que destacan: promotor de la educación; propietario de tierras, aguas y recursos naturales dentro del territorio nacional con la capacidad de otorgar el derecho de propiedad privada y regular las actividades económicas del país; árbitro social mediante el establecimiento de mínimos económicos para el bienestar social de los trabajadores, y capacidad de definir y legislar, a través del gobierno, en las actividades económicas del país<sup>107</sup>.

Hay que aclarar que en este momento aún no se hace referencia al desarrollo con un tinte social o político, lo que sucedería años después. Sin embargo, sin el marco institucional de la Constitución su posterior incorporación sería improbable. Muestra de ello fue la creación de una serie de organizaciones que se hicieron necesarias para hacer frente a las tareas establecidas en el marco constitucional. Entre 1920 y 1949<sup>108</sup> los esfuerzos se centraron en articular económica y financieramente al país por medio de la reconstrucción física e institucional de la nación, la ampliación y consolidación del mercado interno, la conciliación entre los grupos y fuerzas sociales y la puesta en marcha del modelo capitalista sustentado

---

<sup>106</sup> Algunos datos al respecto aparecen en Juan Felipe Leal y Fernández, *México: Estado, burocracia y sindicatos*, México, Editorial El Caballito, 1985.

<sup>107</sup> Estas funciones se establecen en los artículos constitucionales 3º, 27, 123 y 73, respectivamente.

<sup>108</sup> El corte histórico en 1949 obedece al año en el cual México recibe su primer préstamo proveniente de un organismo internacional, el Banco Mundial, para asistir técnicamente y apoyar al desarrollo del país.

en la industrialización. Aparecen organizaciones, sobre todo, de carácter económico, financiero y de infraestructura<sup>109</sup>. Destacan, en lo económico, el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior. Para la infraestructura del país se crean Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales. Por otra parte, en el ámbito de la administración gubernamental se fundan la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Politécnico Nacional, la Secretaría de Asistencia Pública y el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos.

*Organizaciones económico-financieras:*

- *Banco de México.* Se creó el 1° de septiembre de 1925. Durante sus primeros años de existencia la circulación de sus billetes fue débil y pocos bancos comerciales aceptaron asociarse con él. La primera gran reforma del Banco de México ocurre hacia 1931 y 1932, cuando se promulga una controvertida Ley Monetaria por la cual se desmonetiza el oro en el país y se promulga una nueva Ley Orgánica para el Banco de México. Diez años después, en 1941, se promueve una nueva Ley Bancaria y otra Ley Orgánica. La fase de modernización del Banco de México se inicia con el otorgamiento de su autonomía, la cual empezó a regir a partir de abril de 1994.
  
- *Banco Nacional de Crédito Agrícola.* Con la publicación de la ley de Crédito Agrícola, en marzo de 1926, se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, cuyo propósito era proporcionar los fondos necesarios para que los

---

<sup>109</sup> Sobre la creación de diversas instituciones económicas y financieras en el país, consúltese: M.E. Cardero “Estructura monetaria y financiera de México” en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, vol. XLI, julio-septiembre de 1979, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. También véase: María del Carmen Solórzano Marcial, *Una propuesta para analizar la Hacienda Pública Mexicana como vínculo entre Estado y sociedad*, Tesis de Doctorado en Sociología, División de Estudios de Posgrado, FCPyS, UNAM, 2006. Y el texto: Leonor Ludlow y Ma. Teresa Pacho, “Fondos de las Instituciones Bancarias en el Archivo General de la Nación (1924-1958)” en, *América Latina en la historia económica*, núm. 3, enero-junio, 1995, pp. 41-53.

pequeños propietarios pudieran cultivar sus tierras a través de un sistema de crédito que promoviera los principios del cooperativismo. Tras la publicación de la nueva Ley de Crédito Agrícola el 20 de diciembre de 1935, se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal y a partir de entonces esta institución, junto con el Banco Nacional de Crédito Agrícola, constituyeron el eje central del sistema nacional de crédito agropecuario. Una nueva Ley fue puesta en marcha a partir de 1955 y después de casi una década, el 8 de marzo de 1965 se publicó el Decreto que ordenó la creación de un tercer banco para el sector rural: el Banco Nacional Agropecuario, S.A. Su objetivo fundamental era llevar a cabo la descentralización del crédito agropecuario a través de instituciones regionales autónomas. Desde 1975, con la aparición de la Ley General de Crédito Rural, se acordó la fusión por incorporación de los tres bancos nacionales de crédito: el Agrícola, el Ejidal y el Rural. Surge así BANRURAL. Las reformas al Artículo 27 Constitucional, de 1992, reorientaron las funciones del Banco y se reestructuró orgánicamente la Procuraduría Agraria, creándose los Tribunales Agrarios. En el 2002 se decretó la disolución y ordenó la liquidación de las trece Sociedades Nacionales de Crédito que integraban el Sistema BANRURAL. Este ordenamiento entró en vigor a partir del 1º de julio de 2003 y, desde entonces, dejaron de prestar servicios bancarios y de financiamiento al sector rural.

- *Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A.* El 20 de febrero de 1933 quedó legalmente constituido el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., como instrumento financiero dirigido a impulsar la dotación de servicios públicos urbanos y a satisfacer las necesidades del proceso de urbanización. Este Banco es el antecedente del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), el cual, junto a los primeros bancos agrícolas, incorporó la figura de la institución nacional de crédito en el contexto financiero de la Revolución Mexicana.

- *Nacional Financiera (NAFINSA)* Con el propósito de promover el mercado de valores y propiciar la movilización de los recursos financieros hacia actividades productivas, se crea en 1934 Nacional Financiera. Su importancia en el sistema económico nacional la colocó como un organismo central para financiar el desarrollo de la infraestructura económica del país. Entre 1940 y 1945 opera como banca de fomento con tres funciones principales: promover, crear y auxiliar financieramente a empresas prioritarias; formar un mercado nacional de valores, y actuar como agente financiero del gobierno federal. La actividad fiduciaria de Nafinsa se inicia en 1953. En 1975 Nafinsa se transformó en banca múltiple. Con la crisis económica de 1980, este organismo buscó sanear las finanzas de algunas empresas estratégicas para la economía nacional.
  
- *Banco Nacional de Comercio Exterior.* Es creado en 1937 con el propósito de impulsar las exportaciones mexicanas. En 1986 se promulga la Ley Orgánica<sup>110</sup> que define al Banco Nacional de Comercio Exterior como Sociedad Nacional de Crédito con fines de desarrollo.

*Organizaciones para creación de infraestructura:*

- *Petróleos Mexicanos (Pemex)* Es una empresa paraestatal mexicana, creada en 1938, que cuenta con el monopolio constitucional para la explotación de los recursos energéticos (principalmente petróleo y gas natural). Pemex es la única empresa que puede explotar petróleo en México y actúa bajo la supervisión de un consejo de administración, cuyo presidente es el Secretario de Energía<sup>111</sup>.
  
- *La Comisión Federal de Electricidad (CFE)*<sup>112</sup>. La CFE es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, fundado el 14 de agosto de 1937 con el fin de construir plantas generadoras

---

<sup>110</sup> Se puede consultar: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PL/CU/Leyes/20011986\(2\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PL/CU/Leyes/20011986(2).pdf)

<sup>111</sup> Revisar: <http://www.pemex.com.mx>

<sup>112</sup> La página de la Comisión es: [CFE http://www.cfe.gob.mx/es/LaEmpresa/queescfe/historia/](http://www.cfe.gob.mx/es/LaEmpresa/queescfe/historia/)

para satisfacer la demanda de luz con alumbrado público y para casas habitación. El 27 de septiembre de 1960 el presidente Adolfo López Mateos nacionalizó la industria eléctrica y la se convirtió en empresa mexicana de propiedad pública encargada de generar, transmitir y comercializar la energía eléctrica para la mayor parte del territorio mexicano, exceptuando el Distrito Federal y las zonas aledañas, cuyo servicio es cubierto por Luz y Fuerza del Centro

- *Ferrocarriles Nacionales de México* Sus inicios se remontan a la concesión otorgada por Maximiliano I de México y continuada después por Benito Juárez. En 1938 la compañía fue expropiada por Lázaro Cárdenas del Río y se constituyó en empresa paraestatal. En 1996, fue desincorporada del Estado por el Presidente Ernesto Zedillo y pasó a manos privadas.

#### *Organizaciones gubernamentales*

- *Secretaría de Educación Pública.* Se crea el 25 de septiembre de 1921. Su primer titular fue José Vasconcelos. A partir de la creación de la Dirección General de Educación Técnica se crearon algunas instituciones educativas, entre las que destacan: la Escuela de Ferrocarriles, la Escuela de Industrias Textiles, la Escuela Nacional de Maestros Constructores, la Escuela Tecnológica para Maestros, la Escuela Técnica de Artes y Oficios, la Escuela Nacional de Artes Gráficas, la Escuela Técnica de Taquimecanógrafos y la Escuela Hogar para Señoritas "Gabriela Mistral".
- *Instituto Politécnico Nacional.* En 1932, el entonces Secretario de Educación Pública, Narciso Bassols, plantea la idea de crear un sistema de enseñanza industrial. Así surge la "Escuela Politécnica", en la cual se agruparon algunas escuelas existentes desde el siglo XIX, como la Nacional de Medicina Homeopática, la Nacional de Ciencias Biológicas, la Superior de Comercio y Administración, la Superior de Ingeniería Mecánica

y Eléctrica, y la Superior de Construcción, entre otras. El 1° de enero de 1936 se crea la INP con la aprobación de la SEP, pero la inauguración oficial de este Instituto se llevó a cabo el 27 de febrero.

- *Secretaría de Asistencia Social*. Fue creada en 1938 con el propósito de establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general. En 1940 su nombre cambió por el de Secretaría de Salubridad y Asistencia. Desde 1982 se denomina Secretaría de Salud.
  
- *Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos*. Fue creado en 1938 por el Presidente Abelardo Rodríguez como órgano técnico de consulta para la Presidencia de la República.

La aparición de estas organizaciones no es un hecho aislado, sobre todo si pensamos en la importancia que han tenido ante la postura norteamericana de asistir a los países técnica y financieramente para constituirse en naciones “libres” y “desarrolladas”, intención que expresaron en diferentes momentos históricos los presidentes estadounidenses Wilson y Truman.

La búsqueda de estabilidad económica y política en México observada hacia la segunda década del siglo XX, coincide con cuatro sucesos culminantes en el ámbito internacional: las dos Guerras Mundiales, la crisis económica internacional de 1929, los límites de la teoría de libre mercado y el ascenso de la propuesta keynesiana de intervención estatal.

La relativa bonanza que la Primera Guerra supuso para la economía mexicana fue efímera y los efectos de la depresión económica mundial terminaron por desestabilizarla, principalmente a partir de 1932.<sup>113</sup>. Por otra parte, la tesis de *laissez faire* que preveía una mano invisible que regulara las contradicciones del

---

<sup>113</sup> Sobre este periodo puede revisarse: Juan Felipe Leal y Fernández, “México y la crisis económica internacional de 1929” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXV, nueva época, abr-sep 1989, no. 136-137.

mercado sería paulatinamente sustituida por el diseño de una política fiscal y monetaria a manos del Estado que contribuyera, con la industrialización del país, a la estabilidad económica. Este contexto se dio lugar, desde una perspectiva económica, a las primeras ideas sobre el desarrollo. México, no fue la excepción.

### **El desarrollo asociado al crecimiento económico. Primeras ideas**

La intervención económica y la ayuda financiera internacional fue una realidad. Al término de la Segunda Guerra Mundial la creación de diversos organismos multinacionales para la ayuda financiera y monetaria se centró en la figura del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. México ratifica desde sus inicios los acuerdos que dan vida a ambos organismos y obtiene su primera ayuda financiera en 1949<sup>114</sup>.

En relación con las primeras ideas sobre el desarrollo en México destacan las manifestadas durante el periodo 1940-1976. En este lapso encontramos cuatro alusiones al término, tres de ellas (desarrollo populista, desarrollo estabilizador y desarrollo compartido) estrechamente articuladas a una perspectiva económica. La cuarta, el *desarrollo social*, aunque por su denominación sugiere una visión menos inclinada hacia el ámbito económico, en realidad funcionó más como un intento por compensar los pocos resultados del modelo económico sobre la población, que como una renovada visión sobre el desarrollo.

#### *El desarrollo populista*

Ya en su último informe de gobierno, el Presidente Lázaro Cárdenas haría referencia a la necesidad de impulsar el desarrollo económico del país. Ésta idea sería también expuesta en la toma de Protesta del General Ávila Camacho, el mismo 1° de diciembre de 1940, y años después por Miguel Alemán Valdés.

---

<sup>114</sup> Manuel Ávila Camacho declaró la adhesión del gobierno mexicano al Acuerdo sobre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento el 24 de diciembre de 1945. Pese a la relación establecida con este organismo, no fue sino hasta el 26 de enero de 1988 que el Banco Mundial establece una oficina en la Ciudad de México.



Durante la Presidencia de Manuel Ávila Camacho, quien propuso también un Plan Sexenal que no pudo llevarse a efecto, es importante aludir a su política gubernamental de “unidad nacional” entre patrones y trabajadores, cuyo fin último era el crecimiento económico.<sup>115</sup> Para algunos autores tal política marca el inicio del llamado *desarrollismo populista*, cuya base fue la expansión económica como garantía del mejoramiento de la población en oposición a las reformas sociales en el país<sup>116</sup>. Por otra parte y con el propósito de impulsar la industrialización nacional, en 1942 se propuso la creación de la Comisión Federal de Planificación Económica en sustitución del Consejo Nacional de Economía.

Durante la administración de Miguel Alemán, los efectos de la Segunda Guerra Mundial sobre la economía mexicana y el crecimiento de la población obrera urbana como resultado del programa de industrialización emprendido, hizo necesaria la aplicación de una serie de medidas orientadas a fortalecer la seguridad social en el país. Sobresalen los cambios en el marco institucional, la reforma al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que había sido creado en 1943; la promulgación de la Ley de Fomento de Industrias, de 1946; la Ley de Pensiones, de 1947; la creación de una nueva Ley Orgánica para el Banco Hipotecario y de Obras Públicas; la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, de 1955, y una serie de reformas al Banco Nacional de Crédito Agrícola, entre otros<sup>117</sup>.

En relación con el ámbito internacional, en abril de 1947 se llevó a cabo la primera visita oficial en la historia de nuestro país, de un presidente mexicano a un mandatario estadounidense en los Estados Unidos<sup>118</sup>. La buena relación entre el Presidente Truman y Alemán se manifestó en ayuda financiera para crear nuevas

---

<sup>115</sup> Discurso pronunciado por Manuel Ávila Camacho el 1° de septiembre de 1944 ante el Congreso de la Unión, *Los Presidentes de México ante la Nación*, Imprenta de la Cámara de Diputados, Vol. IV, México, 1956.

<sup>116</sup> El autor al cual me refiero es Manuel Aguilera Gómez, quien en su libro *la desnacionalización de la economía mexicana*, editado por el Fondo de Cultura Económica, en la Colección Archivos del Fondo, no. 47, México, 1975, p. 49, explica que el desarrollismo populista se oponía a las reformas sociales que pudieran suscitar conflictos, pues ello desalentaría la inversión y por consiguiente, la creación de empleos y el incremento de la producción.

<sup>117</sup> George S. Wise, *El México de Alemán*, México, Editorial Atlante, 1952.

<sup>118</sup> La visita oficial del Presidente Miguel Alemán al Presidente estadounidense Harry S. Truman, se realizó el 29 de abril de 1947. Este encuentro fue en respuesta a aquél realizado por el Presidente Truman a territorio mexicano, del 3 al 5 de marzo del mismo año.

industrias y mejorar las existentes, construir carreteras, fomentar el turismo, un empréstito adicional para la industria petrolera, la electrificación del país y apoyar los planes de irrigación nacionales. La ayuda norteamericana era consecuente con lo dicho por el Presidente Truman en su famoso discurso del 20 de enero de 1949, donde enfatizó la necesidad de crear un programa que beneficiara al progreso industrial existente y al crecimiento de las áreas subdesarrolladas<sup>119</sup>.

A partir del periodo alemanista, la modernización del país tuvo como eje la industrialización pero ésta, se apoyó en un Estado social que proporcionara bienes y servicios de manera directa a la población debido, en parte, a las propias contradicciones del modelo y los débiles cimientos económicos del país. Ejemplo de esta transición fue el surgimiento de organizaciones dirigidas a fortalecer la economía e impulsar la industrialización, como el Banco Nacional de Fomento Cooperativo de 1941, el Banco de Crédito Urbano y el Banco Nacional Monte de Piedad (1946). También fue coherente la fundación de organismos asociados al bienestar y la seguridad social tales como: el Instituto Mexicano del Seguro Social, de 1943; el Instituto Nacional de Cardiología, que se crea en 1944; el Instituto Nacional Indigenista, de 1948<sup>120</sup>, y el Hospital Infantil de México, que surge en 1969. Por último, en el ámbito de la administración la aparición de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social es fundamental.

- *Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)*. Organización gubernamental de seguridad social que brinda servicios de salud a la población. Fue fundada el 19 de enero de 1943 por el entonces presidente Manuel Ávila Camacho.

#### *Organizaciones para la administración federal:*

- *Secretaría de Trabajo y Previsión Social*. La primera Ley Federal del Trabajo se decretó el 27 de agosto de 1931 y ello dio lugar a la aparición del Departamento del Trabajo. Además de vigilar el cumplimiento de la Ley,

---

<sup>119</sup> *Op. Cit. Public Papers of the Presidents of the United States, Harry S. Truman* (1964).

<sup>120</sup> Es importante decir que el Instituto Nacional indigenista (INI) se transforma el 5 de julio de 2003 en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

esta área administrativa buscaba conciliar entre las partes en los conflictos laborales. En 1940, Manuel Ávila Camacho transformó el Departamento del Trabajo en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) para actualizar sus funciones y responder a las demandas sociales del movimiento obrero nacional<sup>121</sup>.

Sobre la base de un marco jurídico-institucional y una serie de organizaciones económicas, financieras, de infraestructura y algunas de bienestar social, entre 1940 y 1952 se instrumentó una política industrializadora como base firme para lograr la sustitución de importaciones y, con ello, el crecimiento económico que garantizara el *desarrollo* del país. En dicho proceso se aprecian dos ideas fundadas en una perspectiva económica sobre el desarrollo: la primera ve al desarrollo como un resultado del crecimiento económico, la segunda lo mira como estrategia que alienta la cimentación de una industria nacional capaz de satisfacer el mercado interno.

Al final de cuentas ambas connotaciones encontraron en la empresa pública<sup>122</sup> un instrumento para apoyar la política industrial, pero también para dividir las tareas entre los sectores público y privado, a partir de la naciente economía mixta. Algunas de las empresas públicas del periodo fueron: Altos Hornos de México (*AHMSA*) fundada en 1942 y consolidada en 1960 como la empresa fundidora de acero más grande del ramo en América Latina. Fue expropiada por el gobierno federal en la década de los ochentas y, en 1991, adquirida por el Grupo Acerero del Norte. Destaca también Guanos y Fertilizantes de México. Asimismo, la Industria Petroquímica Nacional. Diesel Nacional, S.A. se crea en febrero de 1951, como resultado de un acuerdo con duración de 45 años entre Dina Motors y el Gobierno Federal de México<sup>123</sup>. Por último, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril.

---

<sup>121</sup> [http://www.stps.gob.mx/historia\\_stps.htm](http://www.stps.gob.mx/historia_stps.htm)

<sup>122</sup> En relación con el papel de la empresa pública en este periodo, consultar: A.H. Hanson *La empresa pública y el desarrollo económico de México*, México, INAP, 1978. También la obra de Jorge Ruiz Dueñas, "Empresa pública. Elementos para el examen comparado" en, Colección *la Industria Paraestatal en México*, México, FCE-SEMIP, 1988.

<sup>123</sup> En 1952, la empresa firma contratos de fabricación de autor y asistencia técnica. El 11 de septiembre de 2001 cierra su última fábrica en ciudad Saghún.

Vale la pena señalar que si bien en sus inicios la empresa pública alcanzó un importante grado de autofinanciamiento, el mismo fue disminuyendo al depender cada vez más tanto de las transferencias del gobierno federal como del financiamiento interno y externo. Simultáneamente, las posibilidades de canalizar el rendimiento de estas entidades hacia la inversión productiva se fueron perdiendo. Lo anterior significa que la participación estatal como agente productor directo en ramas manufactureras dinámicas en aquel momento, derivó en una disminución del papel de promotor que lo había caracterizado durante los años cuarenta y cincuenta. Con este cambio, su función como agente financiero de las empresas públicas a través de recursos provenientes principalmente del exterior<sup>124</sup>, se reafirma, si bien, en el plano político, la falsa creencia de que un presidente fuerte podría otorgar bienestar a las masas propició, en parte, una política de provisión de bienestar popular para financiar la industrialización<sup>125</sup>

#### *La búsqueda de un desarrollo estabilizador: 1952-1970*

El modelo industrializador fue visto como la única posibilidad de ingreso a la modernidad económica, política y social. Sin embargo, ya en los años cincuentas, frente a la falta de un consentimiento social al respecto, la dinámica interna se caracterizó por una serie de conflictos sociales, luchas ideológicas y nuevas demandas que dificultaron el avance de la economía, y también que el Estado viera en el gasto público una posibilidad para inyectar recursos en vistas a evitar la crisis económica.

Tenemos pues, que el concepto de *desarrollo* se asocia con la idea de la modernización del país. En este periodo el papel del Estado como regulador e impulsor del proyecto nacional fue definitivo. Podríamos decir que se convirtió en complemento de la actividad del sector privado y en responsable activo del

---

<sup>124</sup> Jaime Ros y José Casar, “Problemas estructurales de la industrialización en México” en, *Investigación Económica*, México, núm. 164, vol. XLII, F. Economía-UNAM, abril-mayo, 1983, p.158.

<sup>125</sup> Esta idea se expone en el artículo de Julie Ertani, “Sustaining the myth of sovereignty as State strenght. Industrialization portrayed as ‘national economic planning’ 1940-1970” en *The Paradox of Mexican State. Re reading Sovereignty from Independence to NAFTA*, Londres, Lynne Reinner Publishers, 1995.

progreso nacional. También, que la influencia de la planificación cobró auge. Se propuso entonces la estrategia económica conocida como *desarrollo estabilizador*<sup>126</sup>, que se planteó como un conjunto de políticas que debían guiar la acción del sector público para lograr crecimiento económico y, por ende, el desarrollo del país. Vale la pena hacer notar que, una vez más, encontramos asociada la idea del desarrollo con la perspectiva económica y, en particular, con el crecimiento. Ello se debe en parte a la influencia de las políticas interventoras del keynesianismo, pero también a que la década del desarrollo fue marcada por Naciones Unidas durante los sesentas.

De otro lado, si bien por algunos años la estrategia pareció dar resultado y el llamado “Milagro Mexicano” se conoció en el concierto internacional, lo cierto es que sólo logró afianzar las contradicciones estructurales del subdesarrollo mexicano<sup>127</sup>. En efecto, el desarrollo estabilizador se caracterizó por la asignación de recursos a través de una política de crédito, una política de exención de impuestos para alentar la exportación y una política comercial que modificó los aranceles para promover, mediante la sustitución de importaciones, la industrialización del país<sup>128</sup>. Sin embargo, hacia finales de la década de los años sesenta y el inicio de los setenta, la dinámica de los aspectos coyunturales aunados a los de carácter estructural promovieron el surgimiento de una fuerte crisis económica junto con el deterioro de relaciones entre los actores sociales, que cristalizaron en conflictos sociales y políticos.

Durante este periodo, el papel de la empresa pública se fortalece, al tiempo que se crean diversos organismos para solventar los efectos que la economía dejaba sobre la población. Es notable, por un lado, la incorporación del término *desarrollo social* en tanto instrumento de compensación y, de otro, la creación de

---

<sup>126</sup> Consultar: Antonio Ortiz Mena, “La estrategia del desarrollo estabilizador” en, Ciro Velasco, *Investigación Económica*, núm. 153, México, Facultad de Economía, UNAM, 1980.

<sup>127</sup> Una crítica al modelo de desarrollo estabilizador se presenta en: David Torres Mejía, “La estabilización del subdesarrollo mexicano (1960-1970) en, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Núm. 19, enero-marzo de 1985.

<sup>128</sup> Leopoldo Solís, *La realidad económica de México*, México, Siglo XXI Editores, 1985.

organizaciones que desde la administración pública canalizarían recursos hacia el ámbito social, entre ellas: el Patronato del Ahorro Nacional, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, la Aseguradora Agrícola y Ganadera, el Banco Nacional Agropecuario y la Financiera Nacional Azucarera. Sobresalen también otras organizaciones encaminadas a fortalecer la infraestructura física del país: Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, la Compañía de Luz y fuerza del Centro, el Sistema de Transporte Colectivo, el Instituto Mexicano del Petróleo y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, por mencionar las más representativas.

### *El desarrollo compartido*

Desde mediados de los años setenta, la necesidad de responder a las demandas internas y a la dinámica internacional hizo que resurgiera la disputa por la nación entre dos proyectos de desarrollo: el primero comprometido con las fuerzas sociales y formas de organización económica predominantes desde la posguerra, dentro de una perspectiva de integración global a través de un ajuste estructural; mientras que el segundo proyectaba actualizar el desarrollo esbozado en la Constitución mediante la ampliación de reformas económicas y sociales que integraran a la economía con un carácter nacionalista <sup>129</sup>.

Se impuso finalmente la necesidad de modificar el esquema económico para tratar de dar salida al desgaste de los mecanismos estatales tradicionales de relación y control social, el fortalecimiento del grupo empresarial<sup>130</sup> y su oposición hacia las

---

<sup>129</sup>Sobre la paradoja el Estado mexicano puede consultarse: Rolando Cordera y Carlos Tello, *La disputa por la nación*, México, S. XXI Editores, 1981.

<sup>130</sup> El Consejo Coordinador Empresarial surge en 1976 como resultado de un proceso creciente de enfrentamientos con el Estado y es precisamente esto lo que le confiere el ser un foro de expresión del gran capital y una fuerza política que reclama un lugar en la dirección de la sociedad, es decir, frente al Estado. Sobre la relación Estado empresarios en este periodo, véase: Carlos Arriola, "Los grupos empresariales frente al Estado" en, *Las fronteras del Estado Mexicano*, México, El Colegio de México, 1976. Del mismo autor: *Los empresarios y el Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa editores, 1988. También: Matilde Luna Ledesma, *Los empresarios y el cambio político*, México 1970-1987, UNAM-Instituto de Investigaciones

políticas estatales, así como una mayor presencia del Estado en diversos ámbitos. El periodo que transcurre entre 1970 y 1976 es un tanto contradictorio, pues si de un lado busca sacar a flote el modelo de sustitución de importaciones, y del otro se ajusta a la reestructuración económica internacional resultado del ocaso del Estado del Bienestar. Podemos decir que la política de desarrollo compartido estuvo circunscrita al menos a dos pautas internacionales: a) el desmantelamiento del Estado del Bienestar en los países desarrollados, al tiempo que se transitaba de nueva cuenta hacia modelos neoconservadores; y b) el hecho de que las metas establecidas para el crecimiento económico de los países “subdesarrollados” durante dos décadas, no habían sido cumplidas.

Tenemos pues, que el sector petrolero mexicano se convirtió en el eje de la acumulación de capital, con lo cual la inversión pública fue el factor determinante de la dinámica económica. Esta situación inaugura un periodo en el cual, desde los años setentas, el Estado afianza su capacidad para dirigir y orientar el desarrollo económico mediante mecanismos y formas de fomento al desarrollo que fueron concentrándose en la función estatal: el Estado participa en la producción y distribución de bienes y servicios, a través de la empresa pública. En estos términos, los procesos de conciliación y negociación dieron como resultado la redefinición de la actividad económica del Estado. Con la política de desarrollo compartido dejó de ser un actor meramente proteccionista (en el sentido de garantizar las condiciones necesarias para el buen desempeño de la economía) y se estableció como pauta del proceso económico a través de la economía mixta.

La economía mixta le permitió al Estado asumir los papeles de rector e inversionista económico, no sólo al determinar el desarrollo de la nación, sino al tomar la “responsabilidad de participar en la producción y distribución del

---

Sociales/Editorial Era, México, 1992. Matilde Luna y Ricardo Tirado, *El Consejo Coordinador Empresarial. Una radiografía*, UNAM-IIS/FCPyS, México, 1992.

ingreso”<sup>131</sup>. Sin embargo, con el paso del tiempo se observó que el Estado actuaba sin planeación en las diversas áreas de desarrollo “olvidadas” por la inversión privada, lo que provocó un crecimiento desmesurado de las empresas públicas.

Por otra parte, el impacto social de las contradicciones del modelo económico se expresó en demandas de distintos actores sociales que se buscó resolver a través de una fuerte política redistributiva y con la idea del *desarrollo económico* acompañado de un *desarrollo social*. Lo anterior obligó, entre otras cosas, a reorientar la función del Estado en el desarrollo.

### **Función del Estado en el desarrollo**

Durante este periodo se define para el Estado mexicano un papel económico que resultaría básico: establecer los cimientos de un Estado social que por diversas circunstancias no llegó a consolidarse, y sembrar una idea sobre el desarrollo basada en el crecimiento económico nacional.

Si bien es cierto que sobre la actividad que el Estado debe promover en la economía existen numerosos debates, podemos sintetizar el problema en dos aspectos centrales: delimitar cuál es su función y definir cuáles son las áreas en las cuáles debe o no intervenir. Para algunos autores la expresión de la actividad económica del Estado se define a partir de cuatro premisas básicas<sup>132</sup>:

1. La operación de instituciones como formalización concreta de las relaciones entre grupos e individuos;
2. Sustentar lo anterior en su legitimidad como autoridad política;
3. Tener un cierto consenso en términos de aprobación social, y
4. Promover un marco jurídico en el cual descansen su legalidad.

---

<sup>131</sup> L. Echeverría Álvarez, *Seis Informes de Gobierno*, México, Secretaría. de la Presidencia, 1976, p. 50.

<sup>132</sup> Desde el ámbito jurídico, algunos autores como Maurice Duverger definen estas premisas para analizar la función económica del Estado. Véase: *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Ariel, 1980.



La postulación del Estado mexicano como el gran promotor de la economía se formaliza en la Constitución Política de 1917. Como ya se señaló, esta función se concreta en diversos artículos constitucionales, pero vale la pena subrayar que dicho marco jurídico se constituye en la pauta para regular, entre otras cosas: las relaciones entre la propiedad privada y la pública, las características de la inversión, la producción de bienes de consumo básico, el fomento a determinado sector en razón del modelo económico adoptado y la orientación de la política económica. A partir de estas premisas, es posible hablar de una “función rectora” del Estado, bajo la cual se coordinan, ordenan, dirigen o ejecutan políticas con miras a un desarrollo nacional<sup>133</sup>.

Si bien los cimientos de un naciente Estado social se establecieron en la norma constitucional, el análisis de las circunstancias y la coyuntura que definió el periodo que corre entre 1940 y 1976 nos hace notar que, al igual que en otras latitudes, la intervención estatal del Estado mexicano se enfrentó a la disyuntiva de establecer su nula mediación para dejar que las fuerzas del mercado regularan la economía, o bien para promover la participación directa que garantizara el adecuado desarrollo de la economía. Frente a los sucesos económicos, políticos y sociales, las características del Estado mexicano definieron sólo una opción: un papel prioritario del Estado en la consecución del desarrollo económico nacional. Al parecer, desde entonces lo social comenzó a quedarse a la zaga de la política económica. De un lado tenemos entre 1934 y 1940 el intento de planeación económica y política a través del Plan Sexenal cardenista; de otro, la puesta en marcha del modelo industrializador entre 1940 y 1970, que obligó a estimular la inversión y proteger la industria nacional. Ambas acciones asumieron la premisa de que el crecimiento económico conduciría al desarrollo del país.

---

<sup>133</sup> Sobre el tema de participación económica del Estado mexicano desde un enfoque jurídico, puede consultarse: Marcos Kaplan, “El intervencionismo del Estado en la economía y el desarrollo: marco teórico, conceptualización y esquema analítico” en, *Regulación Jurídica del intervencionismo estatal en México*, México, Colección: la Industria Paraestatal en México, FCE-SEMIP, 1988. También una revisión sobre el papel rector del Estado mexicano se ofrece en: Karla Valverde Viesca, *La rectoría económica del Estado mexicano 1970-1988*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, FCPyS-UNAM, 1992.

- *Plan Sexenal*<sup>134</sup>. En este documento se expresó por primera ocasión la función del Estado como regulador de la vida económica y social del país, y se declaró que el “intervencionismo del Estado que se adopta como parte medular del Plan Sexenal es lógico, conforme al sentido profundo de nuestro Derecho Político, por que la Constitución de 1917 quitó al Estado el carácter de institución puramente política, para orientarlo hacia la acción reguladora, adelantándose en este camino a las más moderadas teorías y las más progresistas naciones”<sup>135</sup>. Esta idea sobre el Estado regulador es básica para entender el papel rector que, por varios años, definió al Estado mexicano. En relación con el concepto de desarrollo, la rectoría pasó a ser el vértice de la estrategia económica.
  
- *Política de proteccionismo económico para alentar la industrialización*. Consiste en una serie de acciones y medidas que, mediante la regulación, protegieron a los empresarios y buscaron promover la industrialización nacional para crecer económicamente y “alcanzar” el desarrollo. Entre dichas medidas destacan: la reestructuración de Nacional Financiera y del Banco de México, en 1934; la expedición de la Ley de Industria de la Transformación y la Ley de Cámaras, en 1941; la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en 1947; la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados, en 1958, y el Programa de Inversiones 1960-1964.

---

<sup>134</sup> El Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario convocó con fecha 1° de junio de 1933, a la Convención Nacional Ordinaria para designar candidato a la Presidencia de la República. El *Proyecto de Plan Sexenal para normar las actividades económicas y sociales del país* fue formulado por la Comisión de Programa de Gobierno para el periodo presidencial 1934 -1940. Fue dado a conocer el 1° de diciembre de 1933. En la Segunda Convención Nacional Ordinaria efectuada en la ciudad de Querétaro del 3 al 6 de diciembre de 1933 se da a conocer la candidatura unánime del General Lázaro Cárdenas, así como la propuesta del partido de un programa económico, político y social para los próximos seis años de gobierno. La Comisión Dictaminadora del Plan Sexenal se integró el 4 de diciembre de 1933 y entregó su Dictamen, un día después, el 5 de diciembre de 1933 El General Cárdenas tomó protesta como Candidato del PNR el 6 de diciembre de 1933. Para consultar los textos originales puede consultarse: *Historia documental del Partido de la Revolución*, Tomo 2 PNR 1933, México, PRI-ICAP, 1981.

<sup>135</sup> Esta definición aparece en el *Dictamen sobre Proyecto del Plan Sexenal* elaborado por la Comisión Dictaminadora del Plan Sexenal y aparece en la *Historia Documental del Partido de la Revolución*, Op. Cit. p. 331. Posteriormente estas mismas palabras serían incorporadas como introducción al texto oficial del Plan.

En la función económica estatal se advierte una contradicción central, pues el marco normativo de 1917 colocó a nuestro país como uno de los ejemplos a seguir en términos de una visión vanguardista sobre los derechos sociales y económicos. El naciente Estado social, que en otros países logró asentarse por algún tiempo en forma de Estado del Bienestar, no logró, consolidarse en el caso mexicano, aunque sí cumplió su papel como elemento de legitimación para el sistema político.

Respecto a los cimientos del sistema político, especial mención merecen dos procesos históricos fundamentales del periodo:

1. La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1928, que designa candidato a la Presidencia de la República al General Lázaro Cárdenas, conforma una Comisión redactora para su Plataforma Política y aglutina en un proyecto nacional a diversos sectores sociales.
2. El transcurso de institucionalización del partido hegemónico en el país, en 1938, al transformarse el PNR en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y en 1946 en Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Ambos procesos resultan sustantivos para comprender la construcción de un sistema político centrado en el presidencialismo fuerte, una clase política homogénea, un partido hegemónico, una serie de sectores aliados al partido y organizados en corporaciones nacionales, y un ejército leal. Éstas características definieron al sistema político mexicano como estable y capaz de garantizar, por muchos años, la paz social. Incluso algunos autores lo calificaron como un “museo viviente”<sup>136</sup>.

---

<sup>136</sup> La idea del sistema político mexicano como un “museo viviente” es expuesta por Wayne Cornelius y Judith Gentleman, “Overview: the dynamics of political change in Mexico” en, *Mexico’s Alternative Political Futures*, USA, Center for US-Mexican Studies, University of San Diego, Monograph Series 30, 1989.

La articulación que supuso el establecimiento de un sistema político con estas características, definió una serie de políticas verticales mediante las cuales el proceso de toma de decisiones descansaba en la figura presidencial y se sustentaba en su relación inseparable indistinguible del partido en el gobierno. La política económica condicionó a la naciente política social y ambas se llevaban a cabo prácticamente bajo el designio presidencial.

### **El frustrado Estado social mexicano**

Hasta aquí hemos descrito cómo las ideas y conceptos que sobre el desarrollo predominaron en el mundo durante el siglo XX y que cobraron forma y sentido a través de la aparición de instituciones y organizaciones internacionales, no sólo legitimaron su uso, sino que también marcaron pautas para la incorporación de esas ideas y conceptos en el plano nacional. Este proceso tiene lugar en el marco de un transcurso histórico en donde diversos acontecimientos pueden influir en la construcción de un entramado formal para el desarrollo. Dicho periodo puede o no coincidir con lo que acontece en distintas latitudes. Así, por ejemplo, en el caso mexicano hay una especie de desfase espacio- temporal que colocará al país en una posición determinada. Hay que enfatizar que mientras en algunos países emergen las primeras ideas sobre el desarrollo, en el nuestro se discute el establecimiento de un Estado nacional y la posibilidad de estabilizar económica y políticamente al país. Es una circunstancia que marca una pauta fundamental pues, desde sus inicios, en la clasificación mundial que sobre el desarrollo realizan los países, México se incorpora en la categoría de “subdesarrollado” con necesidades de asistencia técnica, financiera y monetaria para crecer económicamente y “salir del atraso”. Para visualizar este desfase, en el *cuadro 4* se presenta la comparación en el tiempo y el espacio (1900-1976) del proceso histórico que acompaña la evolución y transformación del concepto de desarrollo en el ámbito internacional, tal como lo definimos en el capítulo dos, y el que ocurre en México.

#### Cuadro 4

##### Evolución Internacional y Nacional sobre el Desarrollo (1900-1976)

Ideas sobre el desarrollo	Evolución de ideas y conceptos sobre el desarrollo en un proceso histórico	Periodo histórico internacional	Periodo histórico nacional
Desarrollo como crecimiento económico	En estos años existe una idea sobre el desarrollo que lo percibe como un instrumento de legitimación que permite la intervención en otras latitudes y ayuda a alentar el comercio internacional para expandir la economía. Asimismo, es posible identificar un primer uso político del concepto articulado a la idea de ayudar a la reconstrucción de los países, una vez concluidas las Guerras Mundiales. Por otra parte, la depresión económica mundial sirve como marco de referencia para vincularlo con la posibilidad de salir de la crisis y clasificar a los países en desarrollados y subdesarrollados	1889–1945 Crisis económica, ayuda financiera y apoyo a la reconstrucción	1920-1949 Creación de infraestructura física y económica para consolidar un Estado nacional
Desarrollo como crecimiento económico	Se inicia un periodo de definición del concepto como producto de un sistema mundo que permite expandir la economía y legitimar la geopolítica moderna. El concepto es utilizado prácticamente como un sinónimo de crecimiento económico	1945–1965 Crecimiento económico para el desarrollo	1949-1976 El desarrollo como resultado del crecimiento económico:
Desarrollo asociado al bienestar y desarrollo social	El problema de la pobreza gana terreno en la agenda mundial y se promueve la idea del bienestar y el desarrollo social	1965–1980 Promoción del desarrollo y bienestar social	Desarrollo Populista Desarrollo Estabilizador Desarrollo compartido

Fuente: Elaboración propia

Ante el mencionado desfase, el diseño del proyecto nacional surge a expensas del crecimiento económico y por tanto, del subsidio externo. En el proceso histórico que caracteriza al caso mexicano, entre 1900 y 1949 es posible identificar más que una idea precisa sobre el desarrollo, una preocupación por articular económica y financieramente al país por medio de la reconstrucción física e institucional de la nación, la ampliación y consolidación del mercado interno, la conciliación entre los grupos y fuerzas sociales y la puesta en marcha del modelo capitalista sustentado en la industrialización. Ello explica que las cuatro alusiones

al término que aparecen entre 1949 y 1976 (*desarrollo populista, desarrollo estabilizador, desarrollo compartido y desarrollo social*) responden más a la lógica de la política económica que a una renovada visión sobre el desarrollo apoyada en una incipiente política social.

Por otra parte y en la lógica de los intereses políticos nacidos como resultado de un sistema político autoritario, la visión del desarrollo social se adoptó como política compensatoria frente al desgaste que en lo social trajo consigo la política económica. La aparición de instituciones y organizaciones promotoras del desarrollo en México no puede entenderse sin tomar en cuenta una serie de sucesos que posibilitan, en términos del enfoque institucional, acelerar, frenar, modificar o anular su surgimiento con base en la construcción de intereses y la creación de necesidades para darle un sentido y significado a las instituciones. Conviene en este momento proponer una clasificación de las organizaciones e instituciones para el desarrollo hechas entre los años 1920 y 1983: 1) Para el desarrollo económico-financiero; 2) Para el desarrollo de infraestructura; 3) Para la industrialización y alcance del desarrollo; 4) Para asistencia y desarrollo social; y, 5) Para desarrollo de ciencia y cultura. Estas se agrupan en el cuadro siguiente:

### Cuadro 5

#### Organizaciones e Instituciones para el Desarrollo (1925-1983)

Funciones	Organizaciones e instituciones
Para el desarrollo económico- financieras	Banco de México, 1925 Banco de Crédito Agrícola, 1926 Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, 1933 Nacional Financiera, 1934 Banco Nacional de Comercio Exterior, 1937 Banco Nacional de Fomento Cooperativo, 1941 Banco Nacional Monte de Piedad, 1946 Financiera Nacional Azucarera, 1966 Fondo para la Vivienda de los Trabajadores, 1971
Para el desarrollo de infraestructura	Comisión federal de Electricidad, 1937 Ferrocarriles Nacionales, 1938 Aeropuertos y Servicios Auxiliares, 1965 Sistema de Transporte Colectivo, 1967
Para la industrialización y el alcance del desarrollo	Petróleos Mexicanos, 1938 Altos Hornos de México, 1942 Guanos y Fertilizantes de México, 1943 Industria Petroquímica Nacional, 1949 Diesel Nacional, 1951 Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, 1952 Instituto Mexicano del Petróleo, 1965 Siderúrgica Lázaro Cárdenas- Las Truchas, 1969
Para la asistencia y desarrollo social	Hospital Infantil de México, 1942 IMSS, 1942 Instituto Nacional de Cardiología, 1943 ISSSTE, 1960 CONASUPO, 1961
Para desarrollo de ciencia y cultura	CONACYT, 1970 Consejo Nacional de Fomento a la Cultura, 1971 Consejo para Promover la Cultura y recreación de los Trabajadores, 1975

Fuente: Elaboración propia

En este periodo, son tres las tendencias históricas que sobresalen en el acontecer nacional: las primeras ideas sobre el desarrollo en México, el predominio de una visión económica sobre lo social y el papel establecido para el Estado en función de la política económica a seguir. Profundizaremos en el capítulo siguiente la incorporación del desarrollo social, puesto que arroja diversos elementos para entender por qué el establecimiento de reglas y normas al respecto, es muy reciente, pese a que los orígenes de su proceso de institucionalización surgen hacia fines de la década de los sesentas.





## **Capítulo IV. 1976-2000: Proceso de institucionalización del desarrollo social en México**

En el capítulo anterior analizamos cómo el contexto determina la aparición de ideas sobre el desarrollo, la posibilidad de crear acuerdos al respecto y, por tanto, la toma de decisiones que permiten definir esas ideas a través instituciones y organizaciones particulares. Asimismo, hicimos un corte temporal en 1976 para comprender cuáles son los orígenes del concepto de *desarrollo* en México y los sucesos que, en el devenir histórico, caracterizaron los cimientos de la función económica para un incipiente Estado social que derivó en la supremacía de lo económico en manos de un sistema político presidencialista.

Ahora ponemos el énfasis en la aparición del *desarrollo social* en México y en su proceso de institucionalización. Tal y como lo definimos en el capítulo dos, se trata de un transcurso durante el cual se originan un conjunto de nociones, visiones, reglas, valores y creencias que definen cómo surgen y se estructuran las ideas y el conceptos pero a partir de la aparición de un entramado que las alberga. En este capítulo analizamos cómo aparecen y se transforman las instituciones, es decir, las reglas formales e informales que dan orden a la sociedad y establecen una idea, un concepto y un uso político-social sobre el desarrollo social. Asimismo, en qué momento se diseñan, crean y transforman las organizaciones que las harán efectivas a través de diversos instrumentos y mecanismos para impulsar y promover ese concepto sea mediante políticas, programas, acuerdos y normas que lo justifican y legitiman.

Nuestra discusión se estructura con base en tres ejes:

1. El primero es el propio concepto de desarrollo social. Conviene reconocer cuál es la idea que define su uso social y político, cuáles son las características que lo determinan en el curso de un proceso histórico nacional, cómo se transforma el término, y cuáles son las instituciones y organizaciones que permiten su instrumentación.
2. La segunda tiene que ver con la posibilidad de planear el desarrollo nacional. En efecto, la planeación se constituye en un mecanismo de intervención estatal para conducir el desarrollo; sobre todo en relación con el desarrollo social, la aparición de la política social es determinante.
3. El tercer eje se relaciona con el predominio de la política económica sobre la política social lo que, entre otras cosas, originó que los costos sociales recayeran sobre la población en general. El hecho de que la política social se mantuviera a la zaga de la política económica imposibilitó que el diseño de un Estado social mexicano llegara a buen término. Por el contrario, poco a poco se convirtió en una medida atenuante con fines políticos y electorales.

Empecemos, pues, por describir cómo se incorpora el desarrollo social en México y cuál es su finalidad.

### **La incorporación del desarrollo social**

La falta de homogeneidad económica entre las regiones del país, las diferencias productivas, la concentración del ingreso, el déficit público y comercial, el endeudamiento externo y el aumento en la inversión extranjera, son algunos de los efectos que el desarrollo estabilizador trajo consigo. Ante dichas consecuencias, la operación del Programa de Desarrollo Económico y Social de 1966 a 1970<sup>137</sup> es importante, no sólo por que buscó contrarrestarlas y planear el gasto público, sino también porque incluye el término *desarrollo social*.

---

<sup>137</sup> Este Programa fue elaborado por la Comisión de Inversiones, que había sido creada en 1954.

La aparición del *desarrollo social* cobra relevancia como una forma de canalizar recursos hacia la prestación de servicios para la sociedad<sup>138</sup>. Es decir, frente al desgaste económico y político en el país, pero sobre todo de cara al deterioro social, la búsqueda de legitimidad se volvió nodal. Además, no podemos olvidar que la influencia del ámbito internacional y las características de los sistemas políticos latinoamericanos fueron determinantes en la construcción de un sistema de políticas sociales que, entre 1940 y 1960, respondió a las características de un Estado movilizador que unía la política económica y la social y buscaba tres objetivos centrales: integración nacional, crecimiento económico y redistribución del ingreso. En este sentido, las políticas fueron más bien sectoriales y se concentraron en áreas como educación, salud, seguridad social y vivienda, regulaciones salariales y laborales, así como regulación de precios a productos básicos. Por otra parte y para operar estos programas, se llevaron a cabo obras públicas, distribución de alimentos y algunos servicios sociales<sup>139</sup>.

En el marco de este proceso la inclusión del rubro de desarrollo social cobra forma a partir de la consolidación de la política social como instrumento para movilizar a la sociedad, sin olvidar que en el ámbito internacional ya se había presentado un ciclo completo: por un lado, la consolidación del Estado social con el Estado del Bienestar y, por otro, las evidentes muestras de detrimento que anunciaban su próximo reemplazo<sup>140</sup>. La aparición de *desarrollo social* en México, en cambio, se puede asociar con una situación crítica en el ámbito nacional, donde al menos

---

<sup>138</sup> Un análisis sobre las contradicciones del Estado social mexicano aparecen en: Estela Gutiérrez (Coordinadora), *La crisis del Estado del Bienestar*, México, Colección Testimonios de la Crisis, Siglo XXI Editores-UNAM, 1988.

<sup>139</sup> El término Estado movilizador lo tomo del texto de Garretón en el sentido de algunos cambios sociales que sufrió la población sobre todo al urbanizarse y conformarse una clase media en expansión, véase: Manuel Antonio Garretón, *La faz sumergida del iceberg. Ensayos sobre la transformación cultural*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Sociales, 1994. Sobre la transformación en el papel de Estado y la crisis del modelo de seguridad social, consúltese: Dagmar Raczynski, “La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza” en, Victor Tockman, *Pobreza y desigualdad en América Latina*, España, Paidós, 1999.

<sup>140</sup> Sobre el auge del Estado del Bienestar en Europa, revisar: Guillermo Farfán, “El pacto de la posguerra y el bienestar en Gran Bretaña” en, Revista *Estudios Políticos*, Tercera Época, No. 4, Oct-Dic, México, 1990. Para una revisión histórica del Estado del Bienestar, revisar: R. Muñoz de Bustillo (compilador) *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, España, Ariel Editorial, 1989. Una obra clásica para este tema es: Claus Offe, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Op. Cit.

discursivamente la idea de promover ayuda a ciertos sectores de la población, o bien la creación de diversas organizaciones con fines de seguridad y bienestar social, ayudarían a solventar por algún tiempo los efectos de la política económica.

Los antecedentes de esta postura se aprecian desde mediados de los años sesentas, cuando a tono de las pautas internacionales, se crean diversas organizaciones de seguridad social, tales como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio-Estado (ISSSTE), el Instituto Nacional de Protección a la Infancia y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). En los años setentas aparecen el Consejo Nacional de Ciencia y tecnología, el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores:

- *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)* Este organismo de salud tiene como antecedente la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro que, en 1960 se transforma en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Su primer reglamento tuvo validez de 1965 a 1983. Actualmente es un organismo descentralizado con administración, personalidad jurídica y patrimonio propio, éste último conformado por las aportaciones que los trabajadores hacen quincenalmente por dos conceptos fundamentales<sup>[kvv1]</sup>: pensiones y servicio médico. La Ley del ISSSTE fue reformada en 2007, con lo que comprendió tanto el régimen de pensiones como los temas relacionados con los servicios de salud que ofrece la institución a sus 10.5 millones de afiliados, las prestaciones de préstamos personales e hipotecarios, así como las reglas de operación de la institución<sup>141</sup>.
  
- *Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI)*. Se crea por Decreto Presidencial el 31 de enero de 1961. Tiene como antecedente el Programa de Desayunos Escolares creado en 1929. Posteriormente, el 15 de julio de

---

<sup>141</sup> Véase: [Issste http://www.issste.gob.mx/](http://www.issste.gob.mx/)

1968 es creada, también por decreto Presidencial, la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN), orientada a la atención de niñas y niños huérfanos abandonados, desvalidos, discapacitados o con ciertas enfermedades. Más tarde se crea el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, mismo que por la afinidad de objetivos se fusiona con la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez. Con esta acción se dará paso, en 1977, a la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). Así y a través de la fusión en el sistema del IMPI y el IMAN, surge una organización encargada de crear, desarrollar y poner en marcha de acciones y programas de asistencia social para atender a niños y niñas en situación de vulnerabilidad<sup>142</sup>.

- *Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo)*<sup>143</sup>. Tiene como antecedente el Comité Regulador de Mercado de Trigo, que funcionó un año, de 1937 a 1938. En 1938 se fundó La Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA), la cual, se reestructura en 1965 para dar origen a la Conasupo. Sus principales objetivos eran participar en la planeación y control de la producción, distribución, venta e industrialización del maíz, trigo, frijol y arroz; realizar los estudios para fijar los precios de garantía; participar en la regulación del mercado interno, e industrializar los productos agrícolas.
  
- *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)* Es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, integrante del Sector Educativo, que surge el 29 de diciembre de 1970. Es responsable de crear las políticas de ciencia y tecnología en el país.

---

<sup>142</sup> Sobre la creación del Instituto y su transformación al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, se puede consultar: Alfredo Carmona Casas, *La asistencia social y la descentralización de recursos a través del Fondo V de aportaciones múltiples (El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 2000-2003)*, Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, México, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2007. También véase: [http://www.dif.gob.mx/quienes\\_historia.htm](http://www.dif.gob.mx/quienes_historia.htm)

<sup>143</sup> Una revisión sobre su historia, las funciones que desempeñó y su papel para fortalecer el Estado social mexicano se presenta en: Carlos Sirvent Gutiérrez, “1949-1965, la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A. y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A. en, *El mercado de las subsistencias populares, cincuenta años de regulación*, Tomo I, México, Conasupo, 1988.

- *Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)*. Fue creado por decreto presidencial el 9 de septiembre de 1971 como un organismo descentralizado de interés público, con el objeto de allegarse recursos complementarios, económicos y técnicos, fueran nacionales o extranjeros, para canalizarlos al mejoramiento de la educación en el país. En 1982, son ampliadas sus funciones para fomentar la cultura en el exterior. Posteriormente fue modificado su reglamento y estructura interna en varias ocasiones, la última, en abril del 2001, buscó canalizar recursos educativos a través del Programa Oportunidades.
  
- *Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (FOVISSTE)* Es el órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), cuya tarea es administrar las aportaciones de las dependencias y entidades públicas afiliadas al ISSSTE, constituidas para otorgar a los trabajadores del Estado créditos para la adquisición, reparación, ampliación o mejoramiento de viviendas. El Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSTE), se creó en 1972.
  
- *Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)*<sup>144</sup>. Tiene como antecedente la creación, por decreto presidencial del 14 de noviembre de 1956, del Fondo de Garantía y Fomento de Turismo (FOGATUR) que tuvo como objetivo estimular la inversión turística nacional. En 1969 se constituyó el Fondo de Promoción e Infraestructura Turística (INFRATUR) con el propósito de promover y realizar obras de infraestructura para el desarrollo de nuevos centros turísticos en el país. La Ley Federal de Fomento al Turismo fue publicada el 28 de enero de 1974 y con ello se creó el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

---

<sup>144</sup> Consúltese: [FONATUR: http://www.fonatur.gob.mx/es/fonatur/decreto.asp](http://www.fonatur.gob.mx/es/fonatur/decreto.asp)

- *Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot)*<sup>145</sup> Creado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1974.

En la esfera del marco institucional, importante mención merece la aparición del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que tuvo dos propósitos: fomentar obras y proyectos rurales de infraestructura regional en el país, y crear empleos a través de la apertura de nuevas tierras al cultivo y agroindustrias. Este Programa fue creado en 1974 y dejó de operar en 1983<sup>146</sup>.

### **Planeación del desarrollo social: antecedentes**

Dentro de este proceso de organización del desarrollo social en nuestro país, cobra relevancia el periodo que corre entre 1976 y 1982, puesto que en él se observan los primeros intentos de planeación estatal y la idea del desarrollo como estrategia para alcanzar el bienestar social. Ambos elementos fueron ejes del proyecto nacional. Así, y a diferencia de la planeación con base en criterios políticos que había tenido lugar de 1933 a 1940 y que estuvo encaminada sobre todo a fortalecer la infraestructura económica del país, o bien la planeación basada en reglas de eficiencia política como la que se definió entre 1953 y 1970<sup>147</sup>, tenemos que durante el periodo presidencial de López Portillo destaca el cambio de estrategia instrumentada para ejercer la rectoría estatal a través de una ruta determinada, es decir, se pasa de una intervención *ad hoc* a una intervención planeada.

Desde el inicio de su gobierno, López Portillo destacó cuatro vertientes de la planeación: la obligatoria para el sector público, la de coordinación para entidades federales, la inductiva y la de concertación. La finalidad era construir un Sistema

---

<sup>145</sup> <http://www.fonacot.gob.mx/>

<sup>146</sup> Se puede consultar: *México a través de las cifras*, Nafinsa, 1981, p. 200

<sup>147</sup> Matilde Luna, “La administración estatal y el régimen político” en, *Revista Mexicana de Sociología*, año L, no. 3, julio-septiembre, 1988, p.253.

Nacional de Planeación, y para ello se diseñaron tres reformas institucionales básicas. En lo económico destaca el marco de referencia establecido por la Alianza para la Producción; en lo administrativo, la Ley sobre Presupuesto, la Contabilidad y los Gastos Públicos, la Ley General de Deuda Pública y, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)<sup>148</sup>, en lo político, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOFPE), resultado de la reforma política de 1977.

- *Alianza para la Producción.* Este acuerdo es importante por varias razones. La primera, porque permite el consenso de diversos actores sociales. La Alianza para la Producción, firmada en diciembre de 1976, significó una nueva correlación de fuerzas entre el Estado, el movimiento obrero y los empresarios. La segunda razón se refiere a que la Alianza se constituye en el marco de la economía mixta bajo la cual el Estado tomó en sus manos la rectoría económica del país frente a su anterior adversario, el empresariado. En razón del objetivo de esta alianza tripartita, el Presidente López Portillo establecía que se trataba de “*Crear las condiciones de producción y productividad óptimas que sirvan a toda la sociedad y que nos (permitan) ir resolviendo intereses en oposición en la sociedad y que tienen que conjugarse en la concepción, en la organización estatal...*”<sup>149</sup>.

Teniendo como referencia este esfuerzo por concertar los intereses sociales, es posible entender que la planeación para el desarrollo se caracterice en esos años por cumplir un propósito primordial: canalizar recursos del gasto social hacia zonas marginadas, crear acuerdos y establecer reglas para los actores sociales y políticos. Ejemplo de la canalización de recursos sociales fue la instrumentación del Sistema Alimentario Mexicano y del Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Marginadas.

---

<sup>148</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) se crea el 29 de diciembre de 1976. Tanto la Ley sobre Presupuesto, la Contabilidad y los Gastos Públicos, como la Ley General de Deuda Pública se decretan el 31 de diciembre de 1976. ver: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/>

<sup>149</sup> Tomado de un discurso pronunciado el 2 de abril de 1977 en: *Filosofía política de José López Portillo*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1978, pp. 55-56



- *Sistema Alimentario Mexicano (SAM)*. Programa intersectorial que surge en 1980 para buscar integrar la producción, la distribución y el consumo de alimentos, y poner a disposición de los mexicanos más necesitados una canasta básica de alimentos. Su operación recayó en diversos organismos gubernamentales: la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la CONASUPO, el Banco Rural, la Aseguradora Nacional Agropecuaria y la Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimentarios.
  
- *Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Marginadas (COPLAMAR)*. Es creado por el entonces Presidente José López Portillo con el objetivo de coordinar los esfuerzos de diversos ámbitos de gobierno y dirigirlos hacia las zonas y grupos más necesitados del país<sup>150</sup>. Incluyó también la creación de una Dirección de Estudios Socioeconómicos, que se convirtió en referencia de los análisis de pobreza y marginación nacionales. También destaca la instrumentación del Programa IMSS-COPLAMAR dirigido a proporcionar servicios de seguridad social a la población rural. El COPLAMAR desapareció formalmente en 1983, aunque su programa con el IMSS se aplicó durante la administración de Miguel de la Madrid.

En relación con la creación de acuerdos y el establecimiento de reglas, destaca el diseño de diversos planes sectoriales entre 1977 y 1982: el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial, 1977; el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, 1977; el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979; el Plan Nacional de Comercio, 1980-1982; el Plan Nacional de Empleo, 1980-1982; el Plan Nacional de Fomento Cooperativo, 1980; el Plan Nacional de Turismo, 1980; el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978; el Plan Nacional de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1980; Plan Nacional de Educación, 1978; el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, 1978; el Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal (de publicación anual).

---

<sup>150</sup> Para ver los objetivos del Plan, se puede consultar: *Comercio Exterior*, Vol. 27, núm.8, agosto de 1977, p. 926.

Asimismo y en el marco de la planeación nacional, se crearon como marcos de referencia el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982 y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

- *Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI)*. Este Plan se dio a conocer en 1979. Se basó en una estrategia de modernización e industrialización petrolera y, durante dos años, logró incrementar el gasto público ejercido, crear empleos y satisfacer ciertas demandas populares<sup>151</sup>.
  
- *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. Tiene como antecedente el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 utilizado por José López Portillo como base de su campaña presidencial. El Plan Global fue integrado por la Secretaría de Programación y Presupuesto y estableció los objetivos nacionales de desarrollo económico y social, así como las estrategias, políticas, metas, recursos y acciones, mediante las cuales se llevaría a cabo<sup>152</sup>. El documento se estructuró en tres partes: la política, establecía un conjunto de elementos para el proyecto nacional; la económica, presentaba una estrategia de desarrollo para el cambio estructural y la modernización del país; y la social, dirigida a transformar el crecimiento económico en desarrollo social. Sobre este último aspecto se enfatizó era necesario proveer de mínimos de bienestar a todos los mexicanos para subordinar el desarrollo de objetivos materiales al desarrollo de las personas. En el Plan también se destacó la tarea de impulsar el desarrollo económico y social del país a través de un Sistema Nacional de Planeación.

Sobre el Plan de Desarrollo Global es importante resaltar también la utilización de dos adjetivos para el *desarrollo*, el *social* y el *regional*. El primero, se articula con la política económica y con la definición de una política social como proceso de transformación de la riqueza nacional en un

---

<sup>151</sup> José López Portillo, *Sexto Informe de Gobierno*, 1982.

<sup>152</sup> El Decreto Presidencial que aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de abril de 1980, pp. 3-4.

factor de justicia<sup>153</sup>. En relación con el *desarrollo regional*, éste se coordina con el Sistema Nacional de Planeación y entre sus primeras acciones sustituye, por Decreto de febrero de 1981, a los Comités Promotores de Desarrollo Socio-Económico de los Estados (COPRODES) por los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES)<sup>154</sup>.

Como vemos, la intervención estatal fue un elemento determinante para tratar de garantizar crecimiento económico y estabilidad del sistema político mexicano. Entre sus mecanismos sobresale la inclusión del bienestar social como eje articulador de la política y el aparato del Estado con la sociedad. En efecto, al igual que en otros países, la aparición de la política social como un instrumento estatal se relaciona con el significado del bienestar social y abarca una vasta gama de los campos de provisión, tales como: seguro social, salubridad, educación, vivienda, acción comunitaria, servicios sociales y servicios básicos como agua, drenaje y electricidad.

El periodo que corre de 1976 a 1982 puede identificarse como de transición dentro de un proceso más global e integral de reforma estatal y, sobre todo, de replanteamiento de la relación Estado, mercado y sociedad<sup>155</sup>. Conviene puntualizar al respecto varios aspectos:

- a) El *desarrollo* se sigue asociando al crecimiento económico, pero además se articula con la prioridad de atender los problemas de pobreza y desigualdad entre la población.

---

<sup>153</sup> Una versión resumida del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 aparece en *El mercado de valores*, Semanario de Nacional Financiera, S.A., año XL, Suplemento al núm. 16 de 1980, p. 374 – 405.

<sup>154</sup> Los COPRODES estaban encargados de promover y coordinar las acciones de las dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales, ya fuera entre sí o con los distintos sectores de la población, los COPLADES tenían como propósito evaluar los planes estatales de desarrollo.

<sup>155</sup> Sobre el papel rector e interventor del Estado, ver: Karla Valverde Viesca, *La rectoría económica del Estado mexicano: 1970-1988*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1992.

- b) Con base en lo anterior, la idea de *desarrollo social* cobra relevancia en términos de socavar las contradicciones producto del modelo económico impulsado y heredadas por el mismo.
- c) Sobre el papel del Estado, la redefinición de su actividad económica determina la rectoría estatal en dos formas: la primera como la capacidad para dirigir y orientar el desarrollo económico y, la segunda, que aparece junto con su carácter interventor, se refiere a su actividad eventualmente directa en el proceso económico, sea para fines de bienestar social o bien en calidad de empresario.
- d) La aparición de la política social es determinante en el papel estatal pero se subordina a la estrategia del desarrollo en México, ya que fue diseñada en función de las posibilidades de la política económica y la búsqueda de legitimidad.

### **Andamiaje institucional para el desarrollo 1983-2000**

Durante los ochentas, el triunfo de las políticas neoconservadoras se cristaliza en el proceso de reforma estatal que es impulsado en el mundo como alternativa para el desarrollo económico con equidad. En México, una vez concluida la etapa inicial de formación social, económica y política, la opción de contar con financiamiento para el desarrollo supuso la tarea de crear el control global de la actividad económica pública, tanto sectorial como institucional. Esta tarea de creación de un arreglo normativo e institucional se desarrolló en tres etapas: la primera tiene lugar el 3 de febrero de 1983 con las reformas establecidas a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, que definen la rectoría estatal y el proceso de planificación nacional<sup>[kv2]</sup>; la segunda, se define entre el 1° de diciembre de 1982 y el 31 de mayo de 1983, cuando aparece el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, documento que incorpora de manera clara la alusión al *desarrollo social*; la tercera constituye el surgimiento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Federal, el 14 de mayo de 1986. <sup>[kv3]</sup>

## Reformas constitucionales de 1983

En relación con el papel económico del Estado, su función para el desarrollo y la sujeción jurídica al principio de la legalidad de los sectores público, privado y social bajo la economía mixta, la reforma constitucional propuesta por el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, al inicio de su gobierno, inaugura una etapa fundamental en términos institucionales<sup>156</sup>. Las modificaciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales establecieron las bases, facultades, pautas y principios para el régimen económico y social del país:

- a) El artículo 25 fijó dos reglas importantes: por un lado, definió la existencia de áreas estratégicas y prioritarias en la economía; por otro, estableció por vez primera, de forma explícita, la función rectora del Estado al facultarlo para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica y el desarrollo nacional.
- b) El artículo 26 definió el Sistema Nacional de Planeación Democrática y facultó al Estado para realizar actividades de planeación vinculadas al desarrollo nacional.
- c) El artículo 27 delimitó a la propiedad privada frente al carácter mixto de la economía e elevó a rango constitucional el concepto de desarrollo rural integral como garante de la justicia y la seguridad jurídica de la tierra.
- d) El artículo 28 precisó los principios de participación económica del Estado mediante la definición de áreas estratégicas y actividades prioritarias que, entre otras, serían sustento del proceso de nacionalización bancaria que ya había iniciado.

Con este marco formal se establecen nuevas normas que arrojan tres resultados:

1. Se redimensiona la participación del Estado mexicano en la esfera económica y se formaliza su función rectora para orientar el desarrollo nacional. Con ello se desdibuja la empresa pública como indicador de la

---

<sup>156</sup> Véase: Miguel de la Madrid Hurtado, *Marco legislativo para el cambio*, México, Talleres Gráficos de la Nación, Tomo II, 1983. También: Cámara de Diputados, *Reformas constitucionales por Artículo*: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

intervención estatal y se establece la desincorporación de las empresas no prioritarias y estratégicas como eje de la política de modernización económica.

2. Se define el sistema de planeación nacional y con él la obligación de elaborar Planes nacionales de desarrollo que fijan pautas y reglas para los diferentes sectores del país. Gracias a ello se establece una norma jurídica para reglamentar las acciones gubernamentales, lo cual es sin duda es significativo, pues anteriormente dichas acciones se realizaban sin reglas.

### **Planeación y desarrollo social: Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**

La reforma al artículo 26 constitucional integró el Sistema Nacional de Planeación Democrática. En palabras del Ejecutivo Federal, el Plan Nacional de Desarrollo fue elaborado con el propósito de:

Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y, de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático<sup>157</sup>.

Para alcanzar este propósito se instituyeron dos estrategias: la reordenación económica y el cambio estructural. La reordenación económica se pensó como el sustento de condiciones mínimas que impulsaran el desarrollo. Sus principales lineamientos se centraron en la reducción de la participación económica del

---

<sup>157</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p. 12

Estado, el apoyo al desarrollo de mercados, la liberalización de los mismos y la reprivatización e inversión extranjera. En cuanto al cambio estructural, se pensó en tanto transformación del aparato productivo y distributivo del país, sobre todo para hacerlo competitivo en el exterior.

En cuanto al *desarrollo*, éste se plantea en relación con la economía. Así, el Plan Nacional refiere a la política de desarrollo para hacer frente a los desequilibrios económicos que impedían crecer con justicia. Asimismo, se incorpora una alusión al *desarrollo sustentable* al sostener que el deterioro del medio ambiente y la crisis que deriva de los modelos de progreso material plantean la necesidad de reformular sus fundamentos. Es importante decir que, al igual que en el Plan Global de Desarrollo de López Portillo, durante la administración de Miguel de la Madrid se utiliza el término *desarrollo social*, pero en esta ocasión se incorpora la idea de una sociedad igualitaria donde se conjugan los derechos sociales con los individuales y se acepta que recobrar la capacidad de crecimiento de la economía no es suficiente para alcanzar el desarrollo. Ésta es la razón por la cual el énfasis en los aspectos sociales y redistributivos del desarrollo se propuso para transformar el crecimiento económico en desarrollo social, a través de tres estrategias<sup>158</sup>:

1. Ampliar la atención de las necesidades básicas. Entre ellas se incluyó la educación, la cultura, la salud, seguridad social; la alimentación y la vivienda; el transporte colectivo; la recreación y el deporte; la calidad de vida y preservación del medio ambiente.
2. Elevar la generación de empleo asociado al crecimiento productivo. La creación de puestos de trabajo se establece como un imperativo. De no lograrse las metas propuestas, se ofrece el compromiso de que el Estado mantenga los programas especiales.
3. Promover en forma directa una mejor distribución del ingreso. Para este fin se planteó como prioritaria la política económica y social

---

<sup>158</sup> *Ibid.* p. 127

Pese al intento por enfatizar la política social, ésta fue diseñada a partir del crecimiento económico. En el Informe de Ejecución 1987 el gobierno federal incluyó un rubro sobre financiamiento al desarrollo donde se explicaba cómo los efectos positivos de la economía y el fortalecimiento del ahorro interno se habían logrado gracias al Programa Inmediato de Reordenamiento Económico (PIRE), el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) y el Pacto de Solidaridad Económica (PSE)<sup>159</sup>.

Por otra parte, teniendo como marco el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno aprovechó la coyuntura para institucionalizar diversos lineamientos que establecieron reglas para distintos sectores sociales, entre ellos: el Programa Nacional de Alimentación, el Programa Nacional de Capacitación Productividad, el Programa para la Protección del salario y del Consumo Obrero, el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda y ecología, así como las Directrices de Intermediación Financiera para el Desarrollo Social.

### **Desmantelamiento de la empresa pública como motor del desarrollo**

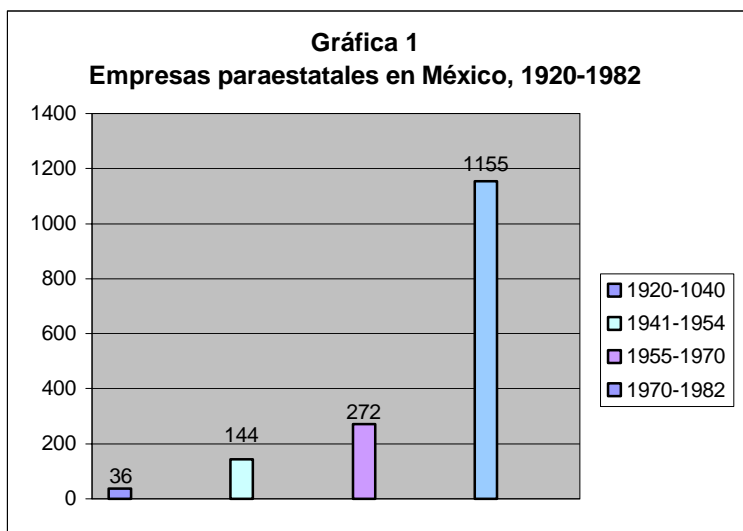
La participación estatal en la consecución del desarrollo es un elemento fundamental para entender el proceso histórico que define la vida económica, política y social del siglo XX mexicano. Como señalamos en el capítulo anterior, la función económica del Estado consagrada en la Constitución mexicana la incipiente estructura económico-financiera del país. Los retos impuestos por la dinámica internacional forzaron a que el gobierno viera en la empresa pública un motor para alentar el crecimiento económico y alcanzar el desarrollo.

---

<sup>159</sup> Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1987 en, *Antología de la Planeación en México*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto-FCE, 1988, p. 108.



En efecto, entre 1940 y 1982 se observa la directriz cada vez más firme del crecimiento y expansión de la empresa pública mexicana. Sin embargo, a partir de 1983 se inicia una tendencia hacia el desmantelamiento del Estado interventor y, junto con él, a la desaparición del papel que hasta entonces había cumplido la empresa pública. En la *gráfica 1* se aprecia la evolución del sector paraestatal entre 1920 y 1982. Destaca el rápido crecimiento del sector durante el periodo 1970-1982, toda vez que el esfuerzo desplegado durante los cincuenta años anteriores representan menos del 23.51% del total registrado en 1982.

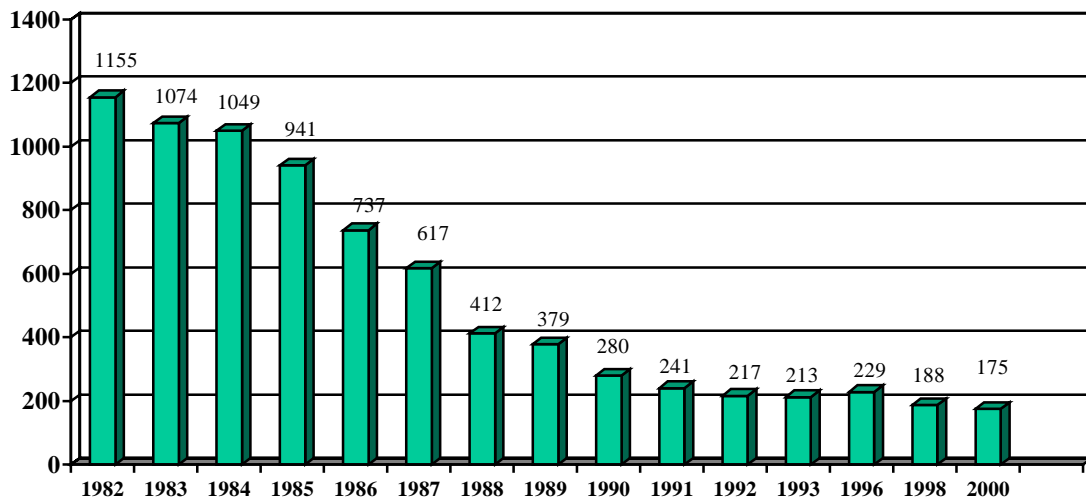


Tenemos pues, que de 36 entidades creadas entre los años veinte y cuarentas, se pasa a 1,155 durante el periodo que abarca de 1941 a 1982.

Por otra parte y una vez iniciado el proceso de

desincorporación, a partir de 1983 la disminución en el número de empresas públicas es dramática. Para 1993, las empresas eran 213; para 1998, 188 y para el año 2000, sólo quedaban 144. Lo anterior significa que entre 1983 y 1993, en tan solo diez años, se habían desincorporado 977 entidades paraestatales, tal y como se aprecia en el *gráfica 2*.

**Gráfico 2**  
**Desincorporación del Sector Paraestatal 1982-1983**



Fuente: Elaboración propia con datos de Jaques Rogozinski, *La privatización de empresas paraestatales*, México, FCE, 1993. De 1982 a 1998, se utilizaron datos de SEMIP y SHCP. La cifra del año 2000 se obtuvo de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta reestructuración tuvo como marco de referencia no sólo el ocaso del Estado del Bienestar, sino sobre todo el ascenso de las políticas de corte neoconservador en el mundo, que prometían que un Estado eficiente y reducido sólo a sus tareas esenciales sería suficiente para cumplir con los estándares del desarrollo. Fue así que se iniciaron los procesos de desregulación<sup>160</sup>, desincorporación, descentralización y privatización de diversas empresas que estaban en manos del gobierno. Mención aparte merece el proceso de nacionalización bancaria, de 1982, y la privatización del sistema bancario a partir de 1986<sup>161</sup>.

<sup>160</sup> Sobre la regulación económica, es importante referir algunos mecanismos creados por el gobierno, en distintos periodos, para controlar o normar sobre la empresa pública en México. En el transcurso de 1917 a 1947, no existió una regulación específica sino implícita. De 1947 a 1976, aparece la primera Ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. De 1976 a 1982 aparece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); y, en 1982 cuando se reforma ésta se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Posteriormente, en 1986 se da lugar a la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales. Sobre el tema véase: *Op. Cit.*, Jorge Ruíz Dueñas, 1988.

<sup>161</sup> Sobre este proceso véase: David Ibarra, *Globalización y banca* en, *Economíaunam*, Vol. 01, Núm. 2, mayo-agosto, 2004: [http://www.ejournal.unam.mx/ecunam/ecunam\\_v1-2.html](http://www.ejournal.unam.mx/ecunam/ecunam_v1-2.html)

Sin duda el papel que jugó la empresa pública impactó en diversas esferas. Hay quienes, como Ayala Espino, proponen dividirlos en cinco grupos con base en su regulación y función. A saber<sup>162</sup>:

1. Estratégicas definidas en la constitución
2. Prioritarias que no tienen una definición política o jurídica precisa
3. De asistencia y bienestar sociales
4. De promoción de la ciencia y la tecnología
5. De servicios bancarios y crediticios

### **Desarrollo social como solidaridad contra la pobreza, 1989 – 2000**

A partir de los noventas, la crisis de la política liberal de desarrollo y de los sistemas de protección social planteó la reestructuración del Estado. Desde entonces, la función del Estado en el desarrollo tiene que ver con la articulación de los sistemas mixtos de bienestar social y se enriquece a través de las diversas formas de relación entre lo estatal y lo social.

Desde el inicio de su gobierno, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari establece la necesidad de atender los requerimientos y deudas sociales de millones de mexicanos. Las ideas de un “liberalismo social” y una “economía solidaria” invaden la escena pública y se da a conocer una nueva forma de hacer política social. En realidad, la reorientación obedecía al interés presidencial por emprender la instrumentación de un proyecto que, desde el ámbito académico, el propio presidente Salinas había realizado en sus estudios de doctorado en la Universidad norteamericana de Harvard. En efecto, había investigado tres comunidades rurales en el centro del país que recibían apoyos gubernamentales y buscaba entender cuáles eran las respuestas campesinas y las muestras de lealtad<sup>163</sup>. Esta experiencia y la posibilidad de poner en práctica sus ideas, conducirían a la creación del Programa Nacional de Solidaridad.

---

<sup>162</sup> José Ayala Espino, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)* Colección la Empresa Paraestatal en México, México, SEMIP-FCE, p. 430, 1988.

<sup>163</sup> La tesis de doctorado se intituló: *Inversión pública, participación política y apoyo al sistema: estudio de tres comunidades rurales en el centro del país*. Aparece referida en: Tomás Borge, *Salinas. Dilemas de la modernidad*, México, S. XXI editores, 1993.

De forma paralela a estas transformaciones en el ámbito económico, la reforma del Estado en materia política seguía su curso. La crisis de legitimidad que caracterizó al proceso electoral de 1988 hacia improrrogable la liberalización política como parte del proceso de transición democrática.

En este contexto, los esfuerzos emprendidos con anterioridad<sup>164</sup> se cristalizan cuando se expide en 1990 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), del cual surgen dos organismos, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) A partir de entonces se inicia el proceso de reforma y ciudadanía permanente, tanto para institucionalizar el proceso electoral como para independizarlo del gobierno, lo que se consuma en 1994.

En esta coyuntura tenemos que, por una parte, se redefine la función económica del Estado. Mientras que en un principio se centró en la creación de una serie de mecanismos y formas de intervención a través de organismos que descansaban en un marco normativo de acción, durante este periodo las demandas sociales se descargaron hacia el mercado, depositando en la propia sociedad una responsabilidad social. Por otra parte, se inicia el proceso de transición democrática que se centra en el ámbito político – electoral y que tiene como pilares la creación de un marco normativo e instituciones autónomas – ciudadanizadas.

Ambos procesos se vieron inmersos en la dinámica caracterizada por la ampliación de la esfera privada, la creación o recreación del espacio público, la profundización de la apertura comercial, la inserción financiera internacional y la competencia productiva de la economía. Dichos procesos trajeron consigo sin duda una serie de consecuencias, entre las que destaca la nueva relación entre el Estado, el mercado, la sociedad y el individuo.

---

<sup>164</sup> Antecedentes significativos son: 1952, creación de la Comisión Federal Electoral (CFE) y del Registro Nacional de Electores (RNE); Ley Electoral de 1973; Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) en 1977; en 1987, surge el Código Federal Electoral (COFEL) y el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

En el caso mexicano, esta nueva dinámica rompe con el pacto social previamente establecido, que privilegiaba la intervención del Estado para promover el desarrollo. Como hemos visto, el Estado social nunca pudo consolidarse, pues las condiciones obligaron a supeditarlos no sólo a la política económica, sino sobre todo a contrarrestar las imperfecciones estructurales que no permitieron consolidar una base social homogénea.

En términos de reglas, creación de acuerdos y marcos institucionales entre actores, sobresale la puesta en marcha en lo económico del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), de 1986; el Programa de Aliento Económico y Crecimiento (PECE), de 1987, y el Programa de Solidaridad Económica (PSE), de 1988<sup>165</sup>; en materia de planeación del país, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En el ámbito social, destacan el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), de 1988, y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA<sub>[kvv4]</sub>) en 1997.

#### *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*

La modernización del país, en todos sus ámbitos, fue el eje del Plan Nacional de Desarrollo para este periodo. Con este propósito se establecieron tres Acuerdos Nacionales: uno para la ampliación de la vida democrática; otro, para la recuperación económica con estabilidad de precios; y uno más, para el mejoramiento productivo del nivel de vida. Al respecto, no sólo destaca la creación de un marco institucional a través de los Acuerdos sino también, la puesta en marcha de diversos instrumentos para llevarlos a cabo, tal es el caso del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) creado como parte una línea estratégica para erradicar la pobreza extrema.

---

<sup>165</sup> Un argumento sobre la importancia de los acuerdos tripartitas en la construcción de marcos institucionales es: Juan Manuel Ortega Riquelme, "Acuerdos tripartitas y gobernanza económica en el México del fin de siglo" en, *Foro Internacional* 184, LXVI, México, COLMEX, 2006 (2), pp. 227-262.

Sobre el *desarrollo*, es importante mencionar que no existe una definición precisa sobre el término, sin embargo, de manera explícita el Plan Nacional hace alusión a dos conceptos centrales con él relacionados: la rectoría estatal y la función económica del Estado:

*Este es el sustento del concepto de rectoría del Estado acorde con su propia modernización: el Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza. El quehacer del Estado en la economía es, pues, promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional, en el marco de la Constitución y sus leyes, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales<sup>166</sup>.*

Asimismo, a lo largo del documento es posible apreciar otros componentes relacionados con el desarrollo tales como, bienestar social y política social. En cuanto al primero, el bienestar social y calidad de vida son esgrimidos como sinónimos vinculados a los valores de justicia y libertad y se definen en el marco de la Constitución, como un derecho social para asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de todos<sup>167</sup>. Por otra parte, la política social se establece como un compromiso del Estado para proveer de servicios básicos al pueblo, principalmente, en aquello relacionado con la seguridad pública, vivienda, educación, salud, participación ciudadana e institucional, servicios públicos, abasto, alimentación, medio ambiente y equilibrio ecológico<sup>168</sup>.

Por último, vale la pena enfatizar que en este marco institucional prevalecen ideas que asocian al desarrollo con el ámbito económico. Muestra de ello es el establecer como condición para el bienestar y la justicia, el crecimiento sin inflación y con equidad. Sin embargo, hay también un elemento innovador que propone articular las modernizaciones económicas y sociales, con la modernización política, a través de dos ejes: el desarrollo democrático y la

---

<sup>166</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, pp. 15-16.

<sup>167</sup> *Ibid.* p. 97

<sup>168</sup> *Ibid.* p. 98

solidaridad de los mexicanos. En efecto, la incorporación del término desarrollo asociado con la democracia y la participación ciudadana es parte del llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática donde se propone impulsar el *desarrollo regional* y el *desarrollo urbano* a través del fortalecimiento de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) y los Comités de Planeación para el Desarrollo.

#### *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*

Se concibe como un documento del Ejecutivo Federal para normar los programas institucionales y sectoriales en coordinación con otros poderes de la Unión y los ámbitos estatales y municipales. En relación con el concepto de *desarrollo*, destaca entre sus objetivos el término *desarrollo social*, mismo que se explica en el capítulo cuarto del Plan, dedicado a difundir el diagnóstico, los objetivos, y las estrategias y líneas de acción al respecto.

Si bien el *desarrollo social* se establece como uno de los ejes articuladores del documento, conviene destacar algunos aspectos particulares. Por una parte, se asocia el concepto de desarrollo con la idea de progreso, pues se afirma que sólo con estabilidad y crecimiento económico puede alcanzarse el progreso social. Por otra parte, se define una política de desarrollo social influenciada por los conceptos de justicia y equidad social. De este modo se define como objetivo de la política social propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria, tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y pleno ejercicio de los derechos y garantías consagrados en la Constitución. Asimismo, prevalece la idea del desarrollo social integral, pues a lo largo del capítulo se observa cómo otros términos vinculados con el desarrollo son incorporados dentro del mismo, es decir, el *desarrollo sustentable*, el *desarrollo regional*, el *desarrollo urbano* y el *desarrollo de los pueblos indígenas*, forman parte del desarrollo social en su conjunto<sup>169</sup>. Sobre éste último, conviene enfatizar la atención a grupos vulnerables, entre los que destacan jóvenes,

---

<sup>169</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, pp. 72-126

migrantes, personas de la tercera edad y discapacitados. También conviene señalar que el Programa Nacional de Solidaridad fue transformado y en su lugar surgió el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

El Plan Nacional de Desarrollo incluyó 32 programas sectoriales, institucionales, regionales o especiales, entre los que destacan: el Programa de Financiamiento al Desarrollo, el Programa para superar la Pobreza, el Programa de Desarrollo Urbano, el; Programa para Desarrollo de los Pueblos Indios y el Programa para atender la Agenda del Desarrollo Sustentable.

### **El desarrollo y la política social**

Aunque desde los años ochenta el discurso político dominante giró en torno a la crisis inevitable del Estado del Bienestar, paralelamente fuimos testigos de cómo su desmantelamiento y el relativo retroceso del reformismo social, no supuso en aquellos países donde se logró consolidar, ni su quiebra ni la de sus instituciones fundamentales. Más bien arribamos a la reestructuración de las relaciones políticas, económicas y sociales, de cara a la integración del llamado orden liberal en el mundo<sup>170</sup>.

Esta tendencia se manifiesta en el caso mexicano de manera clara. Una vez declarados lo ochentas como la “Década Perdida” latinoamericana, los noventa se tornaron vitales para la reconstrucción institucional. En palabras de algunos economistas de la época, “las instituciones eran el eslabón perdido latinoamericano”<sup>171</sup> y podemos enfatizar que en particular las instituciones sociales.

Frente a este hecho, la importancia de la política social como instrumento gubernamental para combatir la pobreza y promover el desarrollo es fundamental.

---

<sup>170</sup>David Held, *Democracy and the Global Order*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

<sup>171</sup> Moisés Naím, *Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina*, ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico, Bogotá, 27-28 de junio de 1994.



Es posible identificar dos grandes dinámicas que caracterizan el arreglo institucional para el desarrollo en México y que se expresa a través de la política social. Podemos denominar la primera como “tradicional o posrevolucionaria” en tanto se caracterizó por obedecer a una lógica en la cual lo fundamental fue articular el mundo del trabajo y los servicios de provisión y asistencia. La segunda, surgida a partir de 1983 con base en la reordenación económica y el cambio estructural, se presentó como una forma de regular, proveer y promover servicios con calidad, equidad, eficiencia y competitividad, a partir de una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad.

Entre los resultados de esta última destacan el papel y la función adoptada por el Estado, dado se presenta como regulador y promotor de la equidad en términos de servicios, costos y calidad. Por su parte, el mercado consolida las diferencias sociales al impedir el acceso de bienes y servicios a ciertos grupos de la sociedad, mientras que en la sociedad se advierte una polarización más profunda frente a la cual la política social se focaliza hacia el extremo de la población con mayores necesidades.

En relación con la situación social, datos recientes de la CEPAL<sup>172</sup> revelan que en los últimos quince años la tendencia del gasto público social en la región Latinoamericana ha sido a la alza, aunque hay que enfatizar entre 2002/2003 y 2004/2005, los niveles de gasto público social aumentaron casi 10 % alcanzando a 660 dólares per cápita, en promedio. Sin embargo, un análisis detallado de estas cifras nos permite apreciar enormes diferencias entre países. Por ejemplo, el gasto por habitante es 15 veces mayor entre el país que más gasta (Argentina) y el que menos lo hace (Nicaragua); solo dos de los veintiún países analizados, Argentina y Uruguay, superan los 1000 dólares de gasto anual por persona; son seis los países que de forma constante han destinado mayor porcentaje del PIB al gasto social: Brasil, Cuba, Ecuador, Honduras, México y Nicaragua. En el caso

---

<sup>172</sup> CEPAL, Panorama Social de América Latina 2007, Version no editada, p. 2-8. Versión no editada: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007\\_Cap2\\_GastoSocial.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_Cap2_GastoSocial.pdf)

específico de México, el porcentaje del PIB destinado al gasto social entre 1990 y el 2005 ha variado casi 4 puntos porcentuales, mientras en 1990 era de 6.5, en el 2005 pasó al 10. 2.

En relación con la puesta en marcha de una política encaminada al desarrollo social destacan, para México, el Programa Nacional de Solidaridad y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

Estos elementos, nos permiten, por una parte, caracterizar la política social de finales del siglo XX a partir del aumento del gasto social, la instrumentación de proyectos y programas sociales focalizados y el diseño de una política social asistencial. Pero, por otra, comprender por qué en México se mantuvieron algunos organismos sociales inmersos en el proceso de reforma, pese a que aún en su momento distaron mucho de lograr una provisión integral del bienestar acentuando, contrariamente, el problema de la pobreza como algo estructural<sup>173</sup>.

#### *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*

Este Programa es creado el 2 de diciembre de 1988 con el objetivo de conciliar el gasto social con las políticas de ajuste, aumentar la eficacia y cobertura de las políticas sociales y transitar hacia un modelo de desarrollo que contemplara una política de desarrollo social integrado. El 6 de diciembre de 1988, por decreto presidencial se crea una Comisión del Programa Nacional de Solidaridad<sup>174</sup> con el fin de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas por la administración pública federal para combatir la pobreza.

---

<sup>173</sup> Guillermo Trejo y Claudio Jones, *Contra la pobreza*, México, Cal y Arena, 1993.

<sup>174</sup> El Programa se instrumenta bajo la supervisión de un Coordinador General, Carlos Rojas Gutiérrez y un Consejo Consultivo integrado por 32 consejeros, entre ellos: Fernando Benitez; Julia Carabias; José Carreño Carlón (Presidente); Rolando Cordero; Enrique del Val; Enrique González Torres; Clara Jusidman; Armando Labra; María Angélica Luna Parra; Ángeles Mastretta; Alejandra Moreno Toscano; Jaime Sabines; Carlos Slim; Carlos Tello; y Arturo Warman. Por otra parte, la Comisión del Programa fue presidida por el Presidente de la República e integrada por titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Programación y Presupuesto; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría de Trabajo y previsión Social; Secretaría de Reforma Agraria; Secretaría de Pesca; y, el Entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El Programa trabajó en tres vertientes principales: Solidaridad para el Bienestar, Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional. Algunos de los Programas impulsados por PRONASOL fueron<sup>175</sup>:

- a) En el sector salud, el Programa IMSS-Solidaridad, que tiene como antecedente el IMSS-Coplamar.
- b) En el ámbito educativo, el Programa Escuela Digna, que inició en 1990; el Programa Niños en Solidaridad, creado en 1991; Escuelas en Solidaridad, instrumentado en 1992 al igual que el Programa Maestros jubilados; y el Programa Apoyo al Servicio Social, de 1990.
- c) En el terreno de la infraestructura y el desarrollo urbano destacan programas para dotar de agua potable y alcantarillado, electrificación, urbanización, espacios deportivos, proyectos ecológicos, vivienda, regularización de la tenencia del suelo urbano, alimentación y abasto, carreteras y caminos rurales.
- d) Para impulsar la producción se creó en 1989 el Programa Solidaridad para la Pequeña Minería, y en 1990, los Fondos de Solidaridad para la Producción, el Apoyo a Cafeticultores y el Apoyo a Productores Forestales. También en éste sector se creó un Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad.
- e) Algunos otros programas considerados especiales fueron: correos y telégrafos, Programa Paisano, Solidaridad Penitenciaria, Programa de Jornaleros Agrícolas Migrantes, Mujeres en Solidaridad, Mujer Indígena, programa de Apoyo a Comunidades Indígenas, Fomento al Patrimonio Cultural y Brigadas de Solidaridad.
- f) Para impulsar el desarrollo regional se crearon los Fondos Municipales de Solidaridad, los Programas de Desarrollo Regional, los Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los *Convenios de Desarrollo*

---

<sup>175</sup> Un recuento de los objetivos de cada uno de los Programas y Fondos creados es descrito en el libro del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección: Una visión de la modernización de México, 1994, pp. 165-208. También una revisión sobre el Programa y algunos de sus resultados se presenta en: Eugenia Iturriaga Acevedo, *El Programa Nacional de Solidaridad ¿una nueva forma de hacer política social?*, Tesis de Licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, enero de 1994.

*Social (CDS)*. Estos últimos, aunque no estaban contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo se decidió sustituyeran a los anteriores Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) y constituyen un eje del PRONASOL al buscar descentralizar funciones a las entidades y sus municipios. Fueron también importantes en su articulación con los COPLADES para definir, controlar y evaluar proyectos productivos y sociales.

Con el PRONASOL se inaugura un cambio significativo para el término de *desarrollo*, particularmente asociado a la política social como un instrumento gubernamental que hizo corresponsable a la sociedad en la solución de los problemas, pues uno de los requisitos establecidos por el programa para otorgar fondos descansó en el trabajo de la comunidad organizada. No obstante el éxito del programa, visible en su innegable su impacto en diversas zonas del país, hoy podemos afirmar que al ser dirigido hacia los sectores más pobres de la población, también fue utilizado como estrategia de compensación, de legitimación política e incluso como estrategia electoral<sup>176</sup>.

En este periodo el Estado se enfrentó a un dilema: subsidiar su propia actividad productiva como empresario, o mantener el gasto social. A partir de entonces la política social no propone que el Estado preste directamente los bienes y servicios mínimos para satisfacer las necesidades básicas de la población. Ello se debe a que su redimensionamiento lo conduce a debilitar su intervención directa en el proceso económico, separando las áreas públicas de las privadas, las acciones gubernamentales de las sociales y definiendo una corresponsabilidad con la sociedad a través de la solidaridad.

---

<sup>176</sup> Sobre la función política que cumplió el PRONASOL, consúltese: Sara Gordon, “Entre la eficiencia y la legitimidad: el PRONASOL como política social” en, varios autores, *Las políticas sociales en los noventa México*, UNAM-Plaza y Valdés, 1996, pp. 247-259. También, Rosa María Inés Tamayo García, *La zona de valle de Chalco. Durante y después del PRONASOL: Influencia de las características socioeconómicas en la competencia electoral*, Tesina de Licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales, México, FCPyS-UNAM, agosto de 2007.

En cuanto al capital, datos del PRONASOL revelan que entre 1988 y 1992 los recursos ejercidos a través del correspondiente Ramo XXVI, Desarrollo Regional y Solidaridad del presupuesto federal, sumaron 25.1 mil millones de nuevos pesos. Como parte de la inversión pública total, Solidaridad pasó a representar de 6.6% en 1989 a 17,3% en 1992. De igual forma, como porcentaje de la inversión pública en desarrollo social, los recursos del programa pasaron de 33.3 a 49.3%<sup>177</sup>.

Es innegable el impacto de PRONASOL en las tres vertientes que lo agruparon: bienestar social (salud, alimentación, educación, vivienda), programas productivos, y desarrollo regional. Sin embargo, pese a este éxito, hoy es posible advertir que el programa fue creado para compensar los efectos que incluían la reordenación económica y el cambio estructural en el país<sup>178</sup>.

En este sentido, se reconoció como una de las estrategias sustantivas del Estado a la política social, a fin de enfocarla hacia la erradicación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas con desventajas económicas y sociales.

En su último informe de gobierno, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari se refirió al *desarrollo* como sinónimo de justicia social y expresó que el *desarrollo social* era el propósito de la acción pública<sup>179</sup>.

Respecto a la creación de organismos gubernamentales para impulsar la idea del desarrollo como solidaridad social, destaca la Secretaría de Desarrollo Social, que además asume la función de coordinar diversos programas, como el de la distribución de Leche Industrializadora Conasupo.

---

<sup>177</sup> Ver: El Programa Nacional de Solidaridad, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>178</sup> Sobre este tema ver: Sara Gordon, "Entre la eficiencia y la legitimidad: el PRONASOL como política social" en Varios autores, *Las políticas sociales en los noventa*, México, UNAM- Plaza y Valdés, 1996, pp. 247 – 259.

<sup>179</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Quinto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1° de noviembre de 1993, p. 50.

- *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)* Sus antecedentes se remontan al año 1959, cuando se funda la Secretaría de Obras Públicas. En 1976 se cambia su nombre por el de Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Posteriormente, en 1982 adquiere el nombre de Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. En 1992, el Presidente Carlos Salinas de Gortari decide fusionar una parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) para crear la Secretaría de Desarrollo Social con dos propósitos sustantivos:
  1. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza, en particular la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda, y
  2. Coordinar las acciones nacionales contra la pobreza que fueran generadas desde PRONASOL.
  
- *Leche Industrializada Conasupo (LICONSA)*. El Programa de Abasto Social de Leche surge formalmente en nuestro país entre 1944 y 1945 con la creación de la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., NADYRSA y la sociedad denominada Lechería Nacional. Posteriormente, en 1950, aparece la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., CEIMSA, que daría lugar en 1963 a la Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo, S.A. y, en 1972, a Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V, dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. En 1994, esta industrializadora se resectoriza en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

### *El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*

Este programa, creado por la administración de Ernesto Zedillo el 6 de agosto de 1997, substituye al PRONASOL y es producto de dos programas previos: el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 (PSP) dado a conocer el 2 de febrero de 1998, y el Programa Integral de Educación, Salud y Alimentación (PIESA) instrumentado a través de un proyecto piloto en Campeche que se ejecutó entre 1995 y 1996<sup>180</sup>. Para operar el PROGRESA se constituyó una Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (CONPROGRESA) integrada por el Secretario de Desarrollo Social (Presidente), el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Educación Pública y el Secretario de Salud.

### **La necesidad de un nuevo arreglo institucional: 2001-2005**

Si bien es cierto que en los últimos quince años en México se ha alcanzado logros sustantivos en relación con la construcción de instituciones democráticas, la búsqueda de la estabilidad económica, el impulso a la apertura comercial así como en el proceso de reestructuración de Estado y de sus funciones, los avances en términos de una estructura institucional como sustento del desempeño económico y social parece estar rezagado<sup>181</sup>. En particular, las instituciones relacionadas con el desarrollo, el bienestar y las políticas sociales reflejan un contenido que dio respuesta a añejas relaciones entre los diversos actores sociales y políticos de la sociedad. Es decir, si entendemos a la política social como un conjunto de estrategias y acciones que coordinadas institucionalmente se dirigen a la población en general para garantizar su acceso a un nivel básico de vida que les permita ejercer plenamente sus derechos

---

<sup>180</sup> La versión estenográfica del discurso del Presidente Ernesto Zedillo, 6 de agosto de 1997 cuando presenta el PROGRESA, se puede consultar en: [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f\\_busqueda.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_busqueda.html) Una revisión sobre la política social durante la Presidencia de Ernesto Zedillo es: Enrique Valencia Lomelí (Coordinador) *A dos años: la política social de Ernesto Zedillo*, México, Red Observatorio Social, 1997.

<sup>181</sup> Tomo como referencia el concepto de Douglass C. North, sobre las instituciones en las sociedades como estructura básica por medio de la cual la humanidad a lo largo de la historia ha creado orden y de paso ha logrado reducir la incertidumbre. Asimismo, me identifico con su idea de que las instituciones son el determinante subyacente del desempeño de las economías. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

ciudadanos, nos encontramos con que en México el marco institucional parece alejarse cada día más de la realidad que lo rodea, realizando solamente acciones parciales, focalizadas y discrecionales cuando son necesarias.

De esta forma, el estudio del caso mexicano se inscribe necesariamente en un proceso de modernización que tiene como sustento reformas políticas y económicas para adecuarse tanto a la dinámica nacional como a la internacional. Este proceso requiere, entre otras cosas, de un marco institucional que abrigue nuevas demandas y dinámicas sociales con nuevos espacios de interlocución y de participación ciudadana.

En el Cuadro, se muestra la evolución que tuvo el término de desarrollo en comparación con su progreso internacional. Asimismo, se observa, la aparición del desarrollo social hacia finales de la década de los ochenta.



### Evolución Internacional y Nacional sobre el Desarrollo (1976- 2000)

Ideas sobre el desarrollo	Evolución de ideas y conceptos sobre el desarrollo en un proceso histórico	Periodo histórico internacional	Periodo histórico nacional
Desarrollo asociado al bienestar y desarrollo social	El problema de la pobreza gana terreno en la agenda mundial y se promueve la idea del bienestar y el desarrollo social	1965–1980 Promoción del desarrollo y bienestar social	<p>1949-1976 El desarrollo como resultado del crecimiento económico: Desarrollo populista Desarrollo estabilizador Desarrollo compartido</p> <p>1966-1970 Incorporación del desarrollo social en un Programa gubernamental</p> <p>1983 – 1988 Reformas constitucionales para incorporar la Planeación del desarrollo social y la idea de desarrollo sustentable</p>
Desarrollo como superación de la pobreza y propuesta de desarrollo sustentable	La derrota del Estado del Bienestar pone en entredicho las ventajas del modelo interventor, lo que, entre otras cosas provoca un retorno de las ideas liberales. La idea del desarrollo como superación y combate a la pobreza se incorpora en la agenda mundial. Posteriormente, surge la idea de un desarrollo sustentable o sostenido	1980-1990 Crisis económica y transición democrática	1989-2000 El desarrollo social como solidaridad contra la pobreza
La democracia para alcanzar el desarrollo	Durante los años ochentas, el resurgimiento de la democracia como forma de gobierno óptima, alienta también la idea de favorecer el desarrollo. Los procesos de transición democrática son acompañados por un proceso de globalización económica		2000-2005 El desarrollo social como desarrollo humano
El impulso al desarrollo humano	Las lecciones de una década con crecimiento cero para América Latina llaman la atención sobre los niveles de desigualdad y pobreza. En un intento por crear indicadores cercanos a la vida de las personas, se propone el término “desarrollo humano”. Posteriormente, dicho término incluiría la idea del desarrollo con libertad. Recientemente y sobre esta base se promueve la idea de un desarrollo participativo	1990-2005 Reorientación hacia el desarrollo de capacidades	2004 Aprobación de la Ley General de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia

En este capítulo nos propusimos analizar cómo toda vez que la estrategia del desarrollo en México se diseñó en función de las posibilidades de la política económica y la búsqueda de legitimidad, durante buena parte del siglo XX los programas y líneas de acción se enfrentaron a un dilema: o conducir las reformas en los ámbitos político y el económico, o conducir las en el social. Ello explica, en parte, por qué el gasto social se utilizó para subsanar algunas grietas de un problema estructural que a la larga no sólo se mantiene, sino que profundiza el retraso en las condiciones sociales del país.

Por otra parte, resaltamos la falta de un marco normativo que coordine el desarrollo. Sobre esta imperiosa necesidad hablaremos en el capítulo siguiente.

## **Capítulo V. Transformación institucional para el desarrollo social ¿Una nueva propuesta?: Ley General de Desarrollo Social**

Durante el siglo XX las transformaciones en la vida económica y política del país descansaron sobre una serie de instituciones que fueron adaptándose y modificándose en el devenir histórico. En materia de desarrollo social no podemos decir lo mismo. Como hemos argumentado, no pudieron consolidarse las bases de un Estado social mexicano frente a la dinámica externa, pero sobre todo faltaron las condiciones internas que permitieran su progreso. En efecto, la incorporación del desarrollo social en México sucede en medio de un proceso turbio donde los costos que la reforma política y la liberalización económica trajeron consigo se centraron de manera exclusiva en la sociedad.

Las condiciones que definieron las últimas décadas del siglo pasado nos hicieron suponer que un Estado basado en el derecho, una economía de mercado con algunas variaciones sobre el modelo de Estado del Bienestar y un gobierno democrático, serían elementos suficientes para lograr un orden político armónico y mejor a cualquier otro que le anteciedera. Lejos de ello, la falta de instituciones eficaces que respondan a las demandas sociales, las contradicciones propias del modelo neoliberal y las diferentes características adoptadas por los gobiernos democráticos, evidencian en la actualidad que se trataba de una conclusión prematura. La serie de controversias que ha desatado la combinación entre expectativas creadas y resultados deriva, entre otras cosas, en el interés por indagar y explicar transformaciones políticas, económicas y sociales distintas a las que se expresan en los ámbitos locales, sub y supranacionales.

En particular, respecto al arribo de la democracia en varios países se anheló que se tradujera en una ampliación de las oportunidades económicas y sociales de los ciudadanos. Por el contrario, durante la década de los noventa algunas naciones con gobiernos democráticos vieron elevarse los niveles de indigencia en su población mientras otros, con tutelados de corte autoritario, lograron ciertas mejoras en la calidad de vida de sus sociedades<sup>182</sup>.

---

<sup>182</sup> Algunos ejemplos sobre esta temática son rescatados en el trabajo de Stuart Corbrige, *Op. Cit.* Así como en el estudio de Robert Wade, *What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The WTO and the*

Por otra parte, la existencia de ciertas instituciones y organizaciones para el desarrollo que obedecían a la lógica de antaño, coexiste con las necesidades que apremian la construcción de un nuevo andamiaje para dar cauce a las demandas actuales de la sociedad. Ciertamente nuestro país requiere de un marco institucional en materia de desarrollo y política social que garantice tanto el adecuado uso de recursos cuanto la implementación de proyectos y programas que resuelvan problemas estructurales y dejen de ser instrumentos político-electorales.

En este capítulo analizamos la Ley General de Desarrollo Social, publicada en enero de 2004 por la LIX Legislatura. El diseño y aprobación de esta norma constituye un esfuerzo sin precedentes en varios aspectos, a saber:

- a) Las Iniciativas a Ley General de Desarrollo Social fueron presentadas por distintas fuerzas políticas, proceso importante, pues su análisis denota cómo se acordaron y negociaron diversas disposiciones a fin de lograr una ley que fuera aprobada por todas las posiciones políticas. Las seis iniciativas de Ley General de Desarrollo Social discutidas, tuvieron como resultado la construcción y el establecimiento de un marco jurídico que guía el diseño y elaboración de políticas para el desarrollo.
- b) El hecho de que dicha ley sea la primera en materia de desarrollo social, hace evidente que la construcción de un andamiaje institucional formal al respecto, es reciente. En parte, ello obedece a que las características del sistema político mexicano en tiempos pasados privilegiaron un esquema según el cual las iniciativas y los programas sociales se establecían por decreto del Ejecutivo. En este sentido, el papel que adquiere ahora el poder legislativo a partir de una composición heterogénea que impide que

---

*Shrinking of Development Space*, Working Paper, núm. 31, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science, 2003.

un solo partido tenga la mayoría absoluta, permite impulsar una serie de dinámicas propias de las democracias deliberativas, en donde la representación, la negociación y el cabildeo se convierten en estrategias básicas en el juego democrático<sup>183</sup>[KVV1].

- c) Si bien el nuevo marco legal no resuelve por sí solo el problema de desigualdad y la pobreza en nuestro país, si coadyuva al establecimiento de una serie de directrices al respecto. Pese a sus virtudes, la Ley corre el peligro, como muchas otras normas, de volverse “letra muerta” si no existen las condiciones para llevarla a efecto. Con ello y desde la perspectiva institucional, podemos afirmar que la Ley General de Desarrollo Social es el resultado de una vieja querrela en el ámbito normativo, pero habrá que considerarla como un punto de partida para emprender el diseño y construcción de un andamiaje que le dé forma y contenido.

Para los fines de este trabajo se destacan cuatro líneas de trabajo relativas a la Ley General de Desarrollo Social:

1. *Elaboración y aprobación* de dicha ley.
2. *Contenido de la Ley General de Desarrollo Social*, con el fin de enfatizar la idea y concepto sobre desarrollo social que contiene, la construcción de indicadores para medir la pobreza, el financiamiento de la política social y la evaluación de la política de desarrollo social.
3. *Instituciones* que derivan de la aprobación de la ley.
4. *Organizaciones y organismos* que la llevarán a efecto.

---

<sup>183</sup> Véase: Carlos Sirvent Gutiérrez, “Sistema político débil y legislativo fuerte” en, Luisa Béjar y Gilda Walkman (coordinadoras) *La representación parlamentaria en México*; México, Editorial Gernika, 2004. También: Javier Hurtado, *Sistema presidencial mexicano*, México, FCE, 2001.

### **Marco preceptivo: elaboración y aprobación de la Ley**

En términos jurídicos, , y con base en el artículo 73 y los artículos 25 y 27 de la Constitución, que fundamentan la función estatal de fomentar un desarrollo integral acorde con el sistema de planeación democrática<sup>184</sup>, le corresponde al Congreso de la Unión expedir leyes sobre planeación del desarrollo económico y social. Y aunque esta función para la expedición de normas no es nueva, en la práctica la tarea de establecer un marco normativo – institucional para el diseño, instrumentación y coordinación de políticas encaminadas al desarrollo social es reciente, sobre todo si tomamos en cuenta que el sistema político de antaño promovió únicamente la aprobación de las iniciativas a ley presentadas por el Ejecutivo.

Los primeros esfuerzos para impulsar un marco de dicha naturaleza se da a partir de 1994, cuando fue creada la Comisión Ordinaria de Desarrollo Social en ambas Cámaras. Posteriormente, durante el periodo parlamentario de la LVII Legislatura, la Diputada del Partido de la Revolucionario Democrática, Clara Brugada Molina, presentó el 27 de abril del 2000 una iniciativa de Ley en materia de desarrollo social<sup>185</sup>.

Durante la LVIII legislatura<sup>186</sup> fueron expuestos seis iniciativas de ley sobre esta materia por cada uno de los tres principales grupos que la conforman, el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En relación con este problema debemos recordar que la aprobación, reforma o derogación de una ley por parte del Poder Legislativo supone una secuencia de

---

<sup>184</sup> Diversos artículos constitucionales se refieren a los derechos sociales y a la función del Estado para garantizar su ejercicio: el título primero, relacionado con las garantías individuales, en particular, los artículos 3º, 4º y 5º; los artículos 25,y 27 ; así como el artículo 123.

<sup>185</sup> Sólo me refiero a los esfuerzos formales dentro del trabajo legislativo, es decir a la propuesta de iniciativas relacionadas con una Ley de Desarrollo Social y no a otros tales como foros de consulta, seminarios de trabajo, entre otros.

<sup>186</sup> La Legislatura LVIII, abarca el periodo comprendido entre el mes de septiembre del 2000 y agosto del 2003

decisiones, consultas y trámites que se conocen como proceso legislativo<sup>187</sup>. A pesar de lo dispuesto en el Reglamento Interno del Congreso<sup>188</sup>, las características de este proceso hacen posible que un proyecto de ley, después de ser turnado a la(s) comisión(es) correspondientes, prevenga tiempos de discusión distintos en las Cámaras. así, mientras que en la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados<sup>189</sup> fue imposible elaborar un dictamen sobre la Ley General de Desarrollo Social que fuera presentado ante el pleno, en la de Senadores, las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y Estudios Legislativos presentaron el proyecto que fue aprobado por el pleno y turnado a la Cámara de Diputados dos días antes de que terminara el periodo ordinario de sesiones correspondiente al tercer año de la LVIII Legislatura<sup>190</sup>.

Sobre el papel que desempeñan los legisladores como hacedores del marco normativo que permite la elaboración e instrumentación de políticas durante la LVIII Legislatura, se lograron avances importantes. Destaca la creación de las comisiones de desarrollo social en un momento histórico trascendental por el hecho de tener en el ámbito legislativo una pluralidad que garantiza, al menos, una discusión amplia en torno a la problemática social desde diversas perspectivas.

### **La Comisión de Desarrollo Social**

La Comisión de Desarrollo Social surge en el año de 1994 como una más de las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados y de la de Senadores. De acuerdo con el artículo 39<sup>191</sup> de la Ley Orgánica del Congreso General de los

---

<sup>187</sup> Álvaro López Lara, *El péndulo del consenso: Instituciones y proceso legislativo en la Cámara de Diputados de México, 1988-2000*, Tesis de Doctorado, UAM- Iztapalapa, México, mes de abril, 2002.

<sup>188</sup> El artículo 87 del Reglamento señala que toda comisión deberá presentar su dictamen dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que fue recibida la iniciativa y la información complementaria. Sin embargo, no contempla los casos en que se viola este precepto

<sup>189</sup> La Comisión Ordinaria de Desarrollo Social fue constituida durante esta Legislatura en septiembre de 2000, en la Cámara de Diputados y el 11 de octubre de 2000, en la Cámara de Senadores.

<sup>190</sup> Se aprobó el día 28 de abril de 2003 y el periodo ordinario comprende del 15 de marzo al 30 de abril del mismo año.

<sup>191</sup> Es importante mencionar que el artículo 43 de la misma Ley, define que este tipo de Comisiones deben ser constituidas durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, contando hasta con treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Por otra parte, la composición de cada

Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Desarrollo Social tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio en materia de desarrollo social. Y, para su funcionamiento, se encuentra integrada por cinco subcomisiones: la de Asuntos Legislativos, la de Desarrollo Urbano y Asentamientos Urbanos, la de Enlace Institucional, la de Evaluación y Seguimiento de Programas y la de Realización de Foros de Consulta y Eventos.

1. *Asuntos legislativos*: Tiene por objeto dar seguimiento a la elaboración de los dictámenes de las iniciativas de ley y puntos de acuerdo turnados a la Comisión por la Mesa Directiva de la Cámara, así como el análisis de las iniciativas de ley referentes a temas de Desarrollo Social y el Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos.
2. *Desarrollo urbano y asentamientos urbanos*: Tiene por objeto proveer a la Comisión del análisis para revisar y en su caso plantear modificaciones tanto al marco jurídico como a las políticas establecidas por el Ejecutivo en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos.
3. *Enlace institucional*: Tiene por objeto coadyuvar con la Comisión y las subcomisiones en la tarea de enlace con autoridades del Poder Ejecutivo, haciendo especial énfasis con la Secretaría de Desarrollo Social y otras dependencias vinculadas con programas sociales, y asimismo con la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, con Congresos de las Entidades Federativas, con organismos de la sociedad civil y con autoridades e instituciones de otros países.
4. *Evaluación y seguimiento de programas*: Tiene como objetivo establecer los mecanismos que permitan a la Comisión evaluar y dar seguimiento a la operación de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social, así como a la aplicación de recursos destinados a dichos programas y que hayan sido aprobados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

---

Comisión debe tomar en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formular las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las Comisiones, es decir, debe incorporar a los Diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios. Por otra parte, el artículo 44 establece que las comisiones podrán establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas. , mismas que son especificadas en el artículo 45.



5. *Realización de foros de consulta y eventos:* Tiene por objeto establecer y dar seguimiento a los mecanismos que permitan a la Comisión conocer las opiniones de especialistas y de la sociedad en general sobre las actividades de la SEDESOL; difundir entre la población beneficiada en forma eficaz las Reglas de Operación de los Programas de la SEDESOL; promover la discusión, análisis, estudio y consulta ciudadana en materia de derechos sociales y Desarrollo Social, y propiciar la discusión teórica sobre los derechos sociales y el concepto de justicia social.

### *El trabajo legislativo en las Cámaras*

Casi de forma paralela a la constituida por la Cámara de Diputados, el 11 de octubre de 2000 fue instalada la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Senadores. Durante la LVIII Legislatura fue presidida por la senadora Leticia Burgos Ochoa del PRD, y estuvo integrada por quince senadores<sup>192</sup>. Por su parte, la Comisión de Estudios Legislativos estuvo presidida por el senador Antonio García Torres e integrada por siete miembros<sup>193</sup>.

Durante el periodo de la LVIII legislatura se presentaron tres iniciativas, dos del PRD y una del PAN<sup>194</sup>. Dichas iniciativas fueron turnadas para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente a las comisiones de Desarrollo Social y

---

<sup>192</sup> Los integrantes de la Comisión fueron: Leticia Burgos Ochoa (Presidenta); Héctor Antonio Astidillo Flores (Secretario); Francisco José Fernández de Cevallos y Ureta (Secretario); Adrián Alanís Quiñónez; Gustavo Adolfo Cárdenas Gutiérrez; José Ernesto Gil Elorduy; Ismael Alfredo Hernández Deras; Miguel Ángel Navarro Quintero; Carlos Rojas Gutiérrez; Luisa María Calderón Hinojosa; Marcos Carlos Cruz Martínez; Fernando Gómez Esparza; Héctor Larios Córdoba; Rita María Esquivel Reyes; Felipe de Jesús Vicencio Álvarez.

<sup>193</sup> Los integrantes de la Comisión fueron: Antonio García Torres (Presidente); Orlando Alberto Paredes Lara (Secretario); José Alberto Castañeda Pérez (Secretario); Jorge Rubén Nordhausen González; Juan José Rodríguez Prats; Miguel Sadoc Sánchez Carreño; Rubén Zarazua Rocha

<sup>194</sup> El Proyecto de Ley General de Desarrollo Social fue presentado por la Senadora del PRD Leticia Burgos Ochoa el 26 de abril de 2001, aparece publicada en la *Gaceta Parlamentaria* 51. El Senador Francisco José Fernández de Cevallos Ureta del PAN, presentó el Proyecto de Ley General de Desarrollo Social el 6 de diciembre de 2002, se publicó en *Gaceta Parlamentaria* núm.83. La Senadora Leticia Burgos Ochoa presentó el Proyecto de decreto que crea la Ley del Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política Social, el 30 de abril de 2002, publicado en *Gaceta Parlamentaria* 107.

Estudios Legislativos<sup>195</sup>. Una vez analizadas las propuestas, las comisiones unidas decidieron formular un proyecto único para crear la Ley General de Desarrollo Social, presentado ante el pleno el 28 de abril de 2003 y aprobado en esa misma fecha, el cual se turnó a la Cámara de Diputados.

La Comisión de Desarrollo Social fue constituida por el pleno de la Cámara de Diputados durante septiembre del 2000, e inició sus trabajos de manera formal el 12 de octubre de ese año. El presidente de la Comisión en la LVIII Legislatura, integrada por 30 Diputados, fue el Diputado José Gaudencio Víctor León Castañeda del PAN <sup>196</sup>.

Durante el periodo legislativo de referencia, la Comisión recibió tres iniciativas de ley relacionadas con el desarrollo social: iniciativa de Ley de Desarrollo Social, presentada por el PRD el 14 de diciembre de 2001; iniciativa de Ley General de Desarrollo Social, presentada por el PAN el 26 de marzo de 2002; y la iniciativa de Ley General de Desarrollo Social, presentada por el PRI el 16 de abril de 2002<sup>197</sup>.

---

<sup>195</sup> La Comisión decidió solo incluir en el dictamen lo referente a las Leyes de Desarrollo Social y del Instituto Nacional de Evaluación de la Política Social, dejando para su análisis posterior modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>196</sup> La Comisión estuvo integrada por: Narciso Alberto Amador Leal, PRI (Secretario); Celestino Bailón Guerrero, PRI; María Alejandra Barrales Magdalena, PRD, José Jaime Barrón Fonseca, PRI; Juan de la Cruz Alberto Cano Cortezano, PAN; Francisco Javier Cantú Torres, PAN; Salvador Castañeda Salcedo, PRI; Nemesio Domínguez Domínguez, PRI; Hortensia Enríquez Ortega, PRI; Hilario Esquivel Martínez, PAN; Sara Guadalupe Figueroa Canedo, PVEM; Lionel Funes Díaz, PAN; Adela del Carmen Graniel Campos, PRD; Aarón Irizar López, PRI; José Gaudencio Víctor León Castañeda, PAN (Presidente); Esteban Daniel Martínez Enríquez, PRD (Secretario); Juan Manuel Martínez Nava, PRI; José Ignacio Mendicuti Pavón, PRI; Maricruz Montelongo Gordillo, PRI; Bernardo Pastrana Gómez, PAN; David Penchyna Grub, PRI; (Secretario); Rosalía Peredo Aguilar, PT; Antonia Irma Piñeyro Arias, PRI; María Teresa Romo Castillón Castillo, PAN; Luis Fernando Sánchez Nava, PAN (Secretario); Francisco Luis Treviño Cabello, PAN; Armín José Valdés Torres, PRI; María Isabel Velasco Ramos, PAN; Apuleyo Viniegra Orta, PAN, y; una Vacante del PAN del 5/sep/2002

<sup>197</sup> La propuesta del PRD fue presentada ante el pleno por el diputado Esteban Daniel Martínez Enríquez, fue turnada a la Comisión de Desarrollo Social y se publicó en el número 902 de la Gaceta Parlamentaria, correspondiente al lunes 17 de diciembre de 2001, pp.390. La propuesta del PAN, la presentó el diputado Francisco Javier Cantú Torres, se turnó a la Comisión y se publicó en la Gaceta Parlamentaria número 967, del martes 26 de marzo de 2002, p. 495. La propuesta del PRI, la presentó el diputado Narciso Alberto Amador Leal, se turnó a la Comisión y fue publicada en Gaceta Parlamentaria número 981, el miércoles 17 de abril de 2002, p. 550. Una revisión exhaustiva sobre las iniciativas presentadas durante la LVII Legislatura es: Erika Andrea Palma Delgado, Desarrollo y política social en México: las iniciativas a Ley de Desarrollo

*El contenido de la Ley: hacia una definición del desarrollo social*

La Ley General de Desarrollo Social fue aprobada en la Cámara de Senadores el 29 de abril de 2003<sup>198</sup> y el jueves 27 de noviembre del mismo año en la Cámara de Diputados durante las actividades de la LVIII Legislatura. Una vez incorporadas las modificaciones indicadas, finalmente el 9 de diciembre, ya en la LIX Legislatura, se aprobó por 93 votos a favor y ninguno en contra el dictamen que crea la ley en la Cámara Alta y, el lunes 19 de enero de 2004, fue promulgada por el Presidente Vicente Fox. El Decreto correspondiente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 20 de enero<sup>199</sup>.

En la exposición de motivos, la Ley General de Desarrollo se define como un ordenamiento jurídico que vela por los derechos sociales (educación, salud, alimentación, vivienda, ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación). Dicha característica resulta relevante, toda vez que no existe antecedente jurídico en el cual dichos derechos se enumeren vinculados al ejercicio y cumplimiento del desarrollo social<sup>200</sup>. En relación con esta articulación, resulta interesante puntualizar cómo las iniciativas de ley presentadas definieron el desarrollo y también cuál es la relación de este concepto con los derechos sociales. Al respecto, sólo dos partidos PRD y PAN definen el término.

---

Social del PRI, PAN y PRD en la LVIII Legislatura, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales, México, FCPyS-UNAM, marzo del 2003.

<sup>198</sup> *Minuta con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley General de Desarrollo Social*, Senado de la República, 29 de abril de 2003.

<sup>199</sup> “Ley General de Desarrollo Social”, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCIV, No. 13, 20 de Enero de 2004.

<sup>200</sup> Sobre los derechos sociales consúltese: Juan Antonio Cruz Parceró, “Los derechos sociales como técnica de protección social” en, Miguel Carbonell, Juan A. Cruz Parceró y Rodolfo Vázquez (compiladores), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM-IIIJ, 2000.

En cuanto a su objetivo, en la Ley<sup>201</sup> prevalece la idea de planear el desarrollo y coordinar sus actividades en los tres ámbitos de gobierno. Asimismo, hay un reconocimiento e inclusión del sector social, que antes no estuvo considerado. También resalta el establecimiento de pautas para llevar a cabo la evaluación y monitoreo de las políticas, programas y proyectos sociales. Por último, la previsión de la posibilidad de inaugurar mecanismos de control social es también innovadora. Sin embargo, al no definir el desarrollo social, la Ley tampoco define los objetivos del desarrollo social, sino los objetivos de la política social, sujetos a nueve principios básicos: libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y transparencia. Sobre estos principios vale la pena decir se encuentran incluidos varios de los términos que en otros momentos históricos estuvieron asociados al concepto de desarrollo, tales como: justicia distributiva y solidaridad, participación social y sustentabilidad. Los principios se aplican a partir de cinco vertientes que, por cierto, también incluyen diversas funciones que se asociaron, históricamente, al desarrollo y/o a la política social, tales como: superación de la pobreza, seguridad social y programas asistenciales, desarrollo regional, infraestructura y fomento al sector social.

### *El desarrollo social en las iniciativas*

Pese a que la Ley no contiene una definición explícita sobre el *desarrollo social*, si logra materializar una regla formal de la idea de *desarrollo*. Por un lado, en las definiciones propuestas en las distintas iniciativas presentadas antes de su aprobación. Por otro, en la Ley misma, donde es posible identificar diversos elementos asociados con el concepto.

---

<sup>201</sup> En la Ley se establecen como objetivos generales: establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal; determinar competencia de gobiernos municipales, entidades federativas y gobierno federal en materia de desarrollo social, así como las bases de concentración de acciones con los sectores social y privado; fomentar el sector social de la economía; determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia; establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social; promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

En cuanto a las iniciativas, en aquella expuesta por el PRD ante el Congreso en diciembre del 2001, por conducto del Dip. Martínez Enríquez, se define al desarrollo social como un principio de equidad que tiene el propósito de garantizar que todas las personas ejerzan sus derechos sociales. Desde este punto de vista, la garantía de estas condiciones se encuentra en manos del Estado y existe un vínculo claro entre el desarrollo y la garantía del ejercicio jurídico. Por su parte, el PAN, en su Iniciativa del 26 de marzo de 2002, presentada por el Dip. Cantú Torres, define el desarrollo social como “el proceso mediante el cual se establecen condiciones y oportunidades que permitan a las personas acceder a niveles de vida más humanos”<sup>202</sup>.

Posteriormente, en la segunda iniciativa presentada por el PAN, en diciembre también del 2001, el Dip. Fernández de Ceballos presentó una definición más acabada del concepto, al caracterizarlo como “políticas públicas aplicadas por el Estado y sustentadas en la participación social, que tienen por objeto elevar la calidad de vida de la población en un marco de respeto a la pluralidad cultural y social de los mexicanos y la generación de condiciones para la libre gestión del bienestar individual y colectivo<sub>[kvv2]</sub>”. En esta posición, aunque no se hace manifiesta la relación con los derechos sociales, ésta queda inmersa en la idea de participación social y desarrollo<sup>203</sup>.

Finalmente, en la Ley aprobada, es posible identificar el *desarrollo social* como un mecanismo para propiciar las condiciones que aseguren los derechos sociales, individuales y colectivos en aras de garantizar a toda la población la traducción en acciones de los mismos. Podemos concluir que el *desarrollo social* es concebido a partir de una idea integral que tiene como eje el logro de que toda la población pueda ejercer plenamente sus derechos como ciudadanos a través de una mejor distribución y descentralización de los recursos, la creación de programas sociales asistenciales y focalizados, así como la participación social en el diseño e

---

<sup>202</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 967, 26/03/ 2002.

<sup>203</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 902, 17/ 12/ 2001.

instrumentación de los mismos. Sin embargo, la falta de un término preciso ocasiona que en la Ley el desarrollo social se diluya en el uso del término *política social*.

#### *La construcción de Indicadores para la pobreza*

Otro aspecto distintivo de la Ley es el establecimiento de indicadores para definir y medir la pobreza. Para construirlos se estableció un Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social, cuyas funciones son generar datos<sup>204</sup> de manera conjunta con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), acudiendo al menos a las variables siguientes: ingreso corriente *per cápita*, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, y grado de cohesión social.

#### *Financiamiento de la política social*

La consignación de lineamientos y criterios para el financiamiento de la política social es otro aspecto sustantivo en la Ley. Con base en ellos, los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social se consideran prioritarios y de interés público, por lo que serán objeto de seguimiento y evaluación, eximiéndolos de sufrir disminuciones presupuestales sin previa autorización de la Cámara de Diputados, excepto cuando así se establezca en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En la distribución del gasto social, se establecen los criterios siguientes:

1. El gasto social *per cápita* no podrá ser inferior en términos reales al asignado el año inmediato anterior,
2. Estará orientado a la promoción del desarrollo regional equilibrado,
3. Se basará en indicadores y lineamientos generales de eficacia y de cantidad y calidad en la prestación de servicios sociales, y

---

Al menos cada dos años para cada entidad federativa y cada cinco para los municipios<sup>204</sup>

4. En el caso de presupuestos federales descentralizados, las entidades federativas y municipios podrán complementar su financiamiento con recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado.

#### *Evaluación de la política de desarrollo social*

Por último, se incorpora un título destinado a la evaluación de la política de desarrollo social, que estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Las evaluaciones deberán hacerse en dos etapas: la primera, a los ocho meses iniciales del ejercicio fiscal, para que sus resultados sirvan para la elaboración del Presupuesto anual; la segunda abarcará el ejercicio completo y sus resultados serán complementarios para la programación y presupuestación de los siguientes ejercicios fiscales. Los resultados deben ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

#### **La Ley General de Desarrollo Social y las organizaciones sociales**

También la Ley supone un avance significativo para dar cauce a una demanda social añeja y, por otra parte, para promover mecanismos de participación. Al respecto conviene distinguir dos momentos importantes: el primero se vincula con la intervención previa de diversas organizaciones sociales en la elaboración de la Ley; el segundo se relaciona con el papel que la norma ya promulgada otorga a dichas organizaciones para alentar el desarrollo nacional. Es decir, una se relaciona con el cómo dichas organizaciones participaron en el diseño de la Ley y otra con el cómo participan según lo establece la Ley.

### *Las organizaciones sociales en el diseño de la Ley*

La participación de la sociedad civil en la elaboración de la Ley General de Desarrollo Social se realizó de manera formal a través del Foro De la Ley y el Desarrollo Social Integral<sup>205</sup>, que tuvo verificativo el 5 de septiembre de 2001 en la Ciudad de México. Se presentaron ponencias de académicos, representantes de organismos internacionales enfocados al desarrollo, integrantes de diversos niveles de gobierno nacional e internacional y miembros de la sociedad civil (ver *tabla 6*). Posteriormente, en el año 2002 se realizaron cuatro encuentros dentro del Foro de Consulta: Marco Jurídico para el Desarrollo Social<sup>206</sup> los días 16 de julio en Querétaro, Querétaro; 27 de julio, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; 7 de agosto en Hermosillo, Sonora; y 13 de agosto, en la Cámara de Senadores, en la Ciudad de México. En este último Foro participaron miembros del gobierno, diputados, senadores, intelectuales, especialistas en la materia y organizaciones no gubernamentales (ver *tabla 7*).

Sin duda, el espacio de discusión abierto por ambos foros promovió que los temas debatidos fueran incorporados en el diseño de la Ley. Con el propósito de identificar cuáles fueron las demandas de la sociedad civil que ayudaron a la construcción de este marco institucional, analizamos las propuestas presentadas en los foros para clasificar y agrupar las que fueron presentadas en varias ocasiones por distintos actores de la sociedad. El resultado de este ejercicio arrojó 25 temáticas que separamos en seis grupos: marco normativo; presupuesto; derechos económicos, sociales y culturales; financiamiento; papel del Estado, y rendimiento de cuentas:

---

<sup>205</sup> Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, México, *Foro de la Ley y el Desarrollo Social Integral*, 2001.

<sup>206</sup> Los resultados de dicho Foro fueron proporcionados por la Comisión de Desarrollo Social, Cámara e Diputados, LVIII Legislatura.



### *Marco normativo*

1. Incorporar la opinión, participación y corresponsabilidad de sector social y privado.
2. Identificar y establecer la complementariedad entre los diversos niveles de gobierno, contemplando al gobierno local como la instancia idónea para la ejecución de las políticas con mecanismos de participación ciudadana real.
3. Convertir la política social en política de Estado, garantizando así su continuidad.
4. Crear mecanismos legales de apoyo a instituciones, asociaciones y ONG's.
5. Modificar la forma de nombrar a las ONG's.
6. Normar la planeación democrática del desarrollo social como fuente de legitimación de las acciones a realizar.
7. Garantizar lineamientos específicos para el gasto social.
8. Incluir a la política asistencial dentro de la política social.
9. Introducir la planeación participativa para hacer propuestas de programas sociales, la elaboración de proyectos de producción, comercialización, ahorro, manejo de recursos naturales y bienestar social desde las regiones y de abajo hacia arriba.

### *Presupuesto*

10. Otorgar a las organizaciones un presupuesto para obras sociales asistenciales y productivas.
11. Facultar a la sociedad en general para participar como contraloría social.

### *Derechos económicos, sociales y culturales*

12. Establecer programas integrales que finquen las bases permanentes de desarrollo social, familiar e individual, a fin de lograr la realización plena de los derechos económicos, sociales y culturales.

13. Reconocer los derechos de los pueblos indígenas y la diversidad de la sociedad.
14. Fomentar que diversas instituciones y sectores del país contribuyan de manera sinérgica y coordinada a garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población.

#### *Financiamiento*

15. Vincular la industria privada y el gobierno para la obtención de los recursos necesarios para el fomento al desarrollo.
16. Fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.
17. Establecer una coordinación estrecha entre las ONG con organizaciones políticas y sociales.
18. Impulsar el desarrollo rural regional, integral y sustentable.
19. Asegurar la participación de la ciudadanía, especialmente de los sectores más empobrecidos.

#### *Papel del Estado*

20. Reconocer al Estado como principal promotor de participación, tanto gubernamental, como civil en los programas de desarrollo. Asimismo, le confiere la función de jerarquizar las prioridades del desarrollo social y las regiones en las que se deben aplicar los programas.
21. Promover una articulación entre la política económica y la política social para obtener una visión integral y a largo plazo del desarrollo..
22. Establecer los grandes procedimientos rectores de las políticas de desarrollo social.

#### *Rendición de cuentas*

23. Fortalecer relación entre gobierno y ciudadanía
24. Establecer una instancia plural que involucra a los diversos sectores de la sociedad, lo que la hace una instancia del Estado, no del gobierno, para vigilar el avance del desarrollo social.
25. Establecer un sistema de evaluación independiente y profesional.

**Tabla 6**

**Foro de la Ley y el Desarrollo Social Integral. Ponencias de la Sociedad Civil**

<b>Organización</b>	<b>Propuestas para la Ley</b>
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Incorporar opinión, participación y corresponsabilidad de sector social.</li> <li>◆ Recoger las experiencias de las organizaciones civiles.</li> </ul>
Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJER)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Mayor participación de mujeres en programas de combate a la pobreza.</li> <li>◆ Políticas de apoyo a distribución carga doméstica, cuidado del hogar y de hijos</li> </ul>
Fundación ASFAM, A.C.	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Crear métodos para romper patrón de dependencia y actitud paternalista estatal a través del proceso educativo para fomentar autovaloración y descubrimiento de habilidades y potencialidades.</li> <li>◆ Independencia económica de mujeres</li> <li>◆ Incorporar en las empresas programas de desarrollo personal.</li> <li>◆ Crear mecanismos legales de apoyo a instituciones, asociaciones y ONG's</li> <li>◆ Implementar leyes deducción de donativos para empresas</li> </ul>
FUNDICE	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Reconocer jurídicamente esfuerzo y actividades de instituciones sociales</li> <li>◆ Modificar concepto ONG, por instituciones privadas, no lucrativas, asistenciales, de bienestar social, de participación, de desarrollo social, de promoción humana</li> <li>◆ Establecer educación y cultura como herramientas para desarrollo</li> <li>◆ Reconocer acceso a educación y cultura como derecho y vehículo eficaz para salir de la marginación.</li> </ul>
Consejo Supremo de los Pueblos del Filo Mayor del Estado de Guerrero, S.C. (CSPFM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Detectar y fortalecer a las organizaciones sociales del país.</li> <li>◆ Realizar talleres de planeación participativa para propuestas de proyectos a largo, mediano y corto plazo. Impulsar cursos de capacitación para el sector social</li> <li>◆ Otorgar a organizaciones techo presupuestal anual para obras sociales asistenciales, productivas y sus gastos de operación. Facultarlas para participar como contraloría social y orientarlas para obtener recursos públicos y privados, nacionales e internacionales..</li> </ul>
Desarrollo Empresarial Mexicano (DESEM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Reconocer al desarrollo como tránsito cultural, material y mental, aprendido y cultivado con un proyecto educativo.</li> <li>◆ Crear sistema educativo para desarrollo a partir enseñar los derechos y responsabilidades, impulso al autoempleo y vinculación de la escuela con la empresa.</li> </ul>
Centro Integral de Desarrollo Comunitario (CIDECO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Establecer programas integrales que finquen las bases permanentes de desarrollo social, familiar e individual sustentados en los principios de autosuficiencia y autorregulación administrada. Estos programas integrales incluirán vivienda, educación, salud, ambiente sano, deporte.</li> <li>◆ Vincular industria privada y gobierno para obtener recursos. Fomentar diálogo, consenso y trabajo directo contra la pobreza.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en, *Foro de la Ley y el Desarrollo Social Integral*, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, México, 2001.

**Tabla 7**

**Foro de Consulta: Marco Jurídico para el Desarrollo Social**

Organización	Propuestas para la Ley
UNAM	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Cuidar la gobernabilidad.</li> <li>◆ Fomentar participación, el imperio de la ley, transparencia, responder a las demandas sociales, la rendición de cuentas; buscar consenso, equidad, eficacia y eficiencia; tener perspectiva estratégica.</li> </ul>
Unión de Colonos de Xalpa y Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Realización plena de los derechos económicos, sociales y culturales.</li> <li>◆ Hacer del Congreso un órgano de vigilancia y control del cumplimiento de compromisos internacionales en materia de derechos humanos.</li> <li>◆ Materializar democracia participativa y soberanía en los ámbitos económico, político y social.</li> <li>◆ Actualizar nuestra Constitución con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y establecer mecanismos que garanticen su cabal cumplimiento.</li> <li>◆ Establecer coordinación entre ONG de Derechos Humanos y de cooperación para el desarrollo con organizaciones políticas y sociales.</li> </ul>
Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas, A.C. (UNORCA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Impulsar el desarrollo rural regional, integral y sustentable, con base en principios de autonomía, pluralidad política, democracia y solidaridad.</li> <li>◆ Elaborar Programa Sexenal de Reducción de la Pobreza Rural.</li> <li>◆ Modernización rural democrática e incluyente.</li> <li>◆ Impulsar política social rural: erradicación de la pobreza; educación básica de nueve años; garantizar salud, vivienda, educación, alimentación y servicios públicos con participación de organizaciones campesinas e indígenas.</li> <li>◆ Tener injerencia real en los espacios de discusión y decisión.</li> <li>◆ Elaborar proyectos de producción, comercialización, ahorro, manejo de recursos naturales y bienestar social desde las regiones y de abajo hacia arriba.</li> <li>◆ Impulsar participación de la mujer; reconocer y garantizar los derechos de los pueblos indígenas.</li> <li>◆ Establecer apoyo y organización de los trabajadores migrantes.</li> </ul>
Poder Ciudadano Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Perspectiva sustentable del desarrollo, como un proceso complejo, multidimensional, dinámico de amplia participación</li> <li>◆ Asegurar participación de la ciudadanía, especialmente de los sectores más empobrecidos.</li> <li>◆ Impulsar mecanismos para considerar a la población tanto por sectores culturales, generacionales y de actividad económica como desde una lógica territorial, aplicando la perspectiva de género.</li> <li>◆ Posibilitar la deliberación abierta y pública, al alcance de todos los ciudadanos, principalmente, los destinatarios de los proyectos.</li> <li>◆ Hacer la evaluación desde instancias autónomas a la autoridad, a través de consejos ciudadanos fuera de los periodos de funcionamiento de los ayuntamientos.</li> </ul>
Patronato Pro Zona Mazahua, A.C.	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Dar a las organizaciones sociales fondos públicos</li> <li>◆ Incluir experiencia de organizaciones y opinión de beneficiarios para hacer efectivos los programas sociales.</li> <li>◆ El Estado, principal promotor de participación, gubernamental y civil en los programas de desarrollo. Además jerarquiza prioridades del desarrollo social y las regiones en las que se deben aplicar los programas.</li> <li>◆ Rendición de cuentas por parte de todos los sectores.</li> <li>◆ Mantener el carácter social de las organizaciones.</li> <li>◆ Dar continuidad a proyectos hasta obtener recursos propios.</li> </ul>
Luis Ugalde Monroy	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Establecer las cajas populares como cooperativas de ahorro y préstamo, a fin de construir sistema de solidaridad social para que cada socio sea sujeto de crédito, autoconstructor de su economía familiar y</li> </ul>

	<p>constructor solidario de su comunidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Educar a socios para crear una cultura de desarrollo social.</li> </ul>
Consejos Comunitarios de Abasto, A.C.	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Alimentación y desarrollo de los pueblos, a rango constitucional</li> <li>◆ Fomentar planeación participativa, incluyente, realista y transparente.</li> <li>◆ Inclusión de sociedad civil en instrumentación de metodologías de consulta.</li> <li>◆ Facilitar y promover con capacitación, participación de beneficiarios en todas las etapas de programación y ejecución de programas sociales.</li> </ul>
Equipo Pueblo	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Defensa soberana de tradiciones, costumbres, territorio, derechos básicos, riqueza natural y recursos energéticos, hidráulicos, pesqueros, forestales, agropecuarios y turísticos.</li> <li>◆ Participación de los ciudadanos en fondos públicos (decidir dónde, cómo y cuándo) en función de ejercer sus derechos.</li> <li>◆ Retomar instrumentos internacionales que reconocen el desarrollo como un derecho, con amplia y diversa participación social, regulada y vigilar cumplimiento de democracia</li> </ul>
Consejo de Educación para Adultos de América Latina	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Entender al desarrollo como uno de los derechos humanos colectivos y no como una simple demanda social a satisfacer.</li> <li>◆ Hacer posible que diversas instituciones y sectores del país, contribuyan de manera sinérgica y coordinada a garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales</li> <li>◆ Hacer planes y políticas de largo plazo, con visión integral del desarrollo que articule política económica y política social.</li> <li>◆ Establecer Consejo Nacional de Desarrollo Social, como una instancia estatal plural que involucre a los diversos sectores, para vigilar el avance del desarrollo social.</li> <li>◆ Normar la planeación democrática del desarrollo social, que sirva como fuente de legitimación de las acciones a realizar.</li> <li>◆ Puntualizar mecanismos para activar recursos necesarios desde la banca, las empresas, las organizaciones civiles y la cooperación internacional y garantizar porcentajes mínimos de para el gasto social, no sacrificables.</li> <li>◆ Identificar y establecer la complementariedad entre los diversos niveles de gobierno, contemplando al gobierno local como la instancia más idónea para la ejecución de las políticas con mecanismos de participación ciudadana real.</li> <li>◆ Establecer los grandes procedimientos rectores de las políticas de desarrollo social y su coherencia con las políticas económicas.</li> </ul>
Movimiento Unidad por México	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Reconceptualización de participación social, dejando de ser un derecho político y ser vista como un deber cívico.</li> <li>◆ Educar con base en los Derechos Humanos</li> <li>◆ Estrechar la relación entre gobierno y ciudadanía.</li> </ul>
Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Convertir la política social en política de Estado, garantizando así su continuidad.</li> <li>◆ Establecer sistema de evaluación independiente y profesional, al estilo de la CNDH.</li> </ul>
Cooperación y Desarrollo, A.C.	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Política asistencial contenida dentro de la política social.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en datos otorgados por la Comisión de Desarrollo Social, Senado de la República.

Es importante mencionar que algunos de estos temas evolucionan, a su vez, en una serie de mecanismos que fomentan la participación de las organizaciones sociales y de la sociedad en general para impulsar el desarrollo. Dicha evolución da lugar a un segundo momento de análisis del papel de las organizaciones sociales, el cual se vincula con el carácter participativo que les confiere la legislación, así como con la corresponsabilidad que adquieren en el impulso de diversos procesos para el desarrollo.

### *Participación social como motor del desarrollo*

Las organizaciones de la sociedad representan una figura sustantiva en la Ley General de Desarrollo Social no sólo por las demandas que planteo y fueron incorporadas a la norma, sino porque supone una relación distinta entre gobierno y sociedad según la cual la participación social se convierte en motor del desarrollo. Es decir, la creación de la Ley supone una serie de responsabilidades para las organizaciones sociales que las convierte en actor social corresponsable del desarrollo nacional.

En su Artículo 5° la Ley define a las agrupaciones civiles y sociales legalmente constituidas como aquellas instancias a través de las cuáles personas o grupos sociales participan con el propósito de realizar actividades relacionadas con el desarrollo social. Sobre la base de un vínculo multidireccional entre gobierno, instituciones y sociedad se busca llevar a la práctica diversos valores que posibiliten el diseño y la instrumentación de proyectos y programas sociales a partir de cinco principios rectores de la Política Nacional de Desarrollo Social, a saber:: solidaridad, participación social, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, y transparencia.

1. *Solidaridad*, entendida como colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno de manera corresponsable, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población en general;
2. *Participación social*, que es el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social;
3. *Respeto a la diversidad*, esto es, el reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra diferencia, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias;
4. *Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades*, como el reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización, al ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos, a la elección de sus autoridades o representantes, a los medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura, a los medios para conservar y mejorar su hábitat, al acceso preferente a sus recursos naturales, a la elección de representantes ante los ayuntamientos y al acceso pleno a la jurisdicción del Estado; y
5. *Transparencia*, que implica que la información relativa al desarrollo social sea pública en los términos de las leyes en la materia, para lo cual las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.

También vale la pena mencionar que la Ley establece que la Política Nacional de Desarrollo Social tiene, entre otros, el objetivo de garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y

control de los programas de desarrollo social. Respecto a los recursos federales asignados a los programas sociales, por ejemplo, el Artículo 24 define que podrán ser complementados con los provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado

Asimismo y para garantizar lo anterior, la Ley crea una serie de instituciones de apoyo para el desarrollo social donde confluyen los actores involucrados en la consecución del mismo, pero que además se vinculan con la transparencia y el rendimiento de cuentas.

### **Instituciones y organismos para el desarrollo social**

La incorporación de las demandas de la sociedad en la elaboración de la Ley, así como el establecimiento de diversos mecanismos de participación, control y seguimiento social, suponen la creación de un entramado institucional que permita hacer frente a las funciones establecidas. Al respecto, en el Título Cuarto se establece la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Social que se conforma por cinco organismos básicos: la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial, el Consejo Consultivo, la Contraloría Social y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

- El *Sistema Nacional de Desarrollo Social* es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos federal, de las entidades federativas y municipales, así como los sectores social y privado, que tiene por objeto integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, y fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social.



- La *Comisión Nacional de Desarrollo Social* es un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que llevan a cabo las dependencias y entidades federales, ya sea de manera directa o en concurrencia con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado. Destaca el hecho de que, por su integración, incluya en la toma de decisiones tanto a las entidades federativas como a las autoridades municipales, a través de los Secretarios de Desarrollo Social estatales y a los representantes de cada una de las Asociaciones Nacionales de Autoridades Municipales.
- La *Comisión Intersecretarial* tiene por objeto la coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social, por lo que está compuesta por los titulares de las diversas Secretarías de Estado que convergen para la Política Nacional de Desarrollo Social.
- El *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. Este organismo se integra por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal. Los integrantes académicos del Consejo de Evaluación fueron nombrados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social en sesión extraordinaria de fecha 9 de febrero de 2006, resultando electos: Agustín Escobar Latapí, Fernando Alberto Cortes Cáceres, Graciela Freyermuht Enciso, Juan Ángel Rivera Dommarco, Félix Acosta Díaz y Graciela Teruel Belismelis.<sup>207</sup>

---

<sup>207</sup> Acta de la Sesión Extraordinaria de la Comisión Nacional de Desarrollo Social.

Tanto el Consejo Consultivo de Desarrollo Social como la Contraloría Social, forman parte del Sistema Nacional de Desarrollo Social por ser dos mecanismos específicos de participación social que actúan separadamente.

- Sistema Nacional de Desarrollo Social. Deberá integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional, así como fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones, tal y como se establece en las fracciones I y IV del artículo 38. El artículo 10 establece el derecho de los beneficiarios de los programas de desarrollo social de participar de manera corresponsable en dichos programas. De acuerdo con el artículo 61, la obligación correlativa a este derecho corresponde al Gobierno Federal, a los de las entidades federativas y los municipios, quienes deberán garantizar la participación de los beneficiarios y de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.

Respecto a los recursos federales asignados a los programas sociales, el artículo 24 define que podrán ser complementados con aquellos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado.

Como puede observarse, en estas disposiciones se instituye de manera obligatoria la participación social como un principio y a la vez un objetivo de la política nacional de desarrollo social, siendo las instancias del Sistema Nacional los espacios donde deben concretarse los mecanismos efectivos que aseguren tal participación.

Cabe destacar que aunque la fracción IX del artículo 50 otorga a la Comisión Nacional de Desarrollo Social la facultad de aprobar las reglas que deben regir la participación social, las cuales deben ser elaboradas por la Secretaría, a la fecha no todas existen y cumplen su función.

De manera específica, la Ley establece diversas instancias que permiten, directa o indirectamente, la participación de las organizaciones y de la sociedad en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en materia de desarrollo social. Estas instancias son: el Consejo Consultivo, la Contraloría Social y las actividades que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil de manera directa.

- *Consejo Consultivo de Desarrollo Social.* Es un órgano de integración plural que tiene entre sus funciones más relevantes: impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Social; proponer los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública; recomendar la realización de auditorías a programas prioritarios; e informar a la opinión pública de los aspectos de interés general relativos a la Política Nacional de Desarrollo Social. El Consejo está integrado por un Presidente que es el titular de la Secretaría, un Secretario Ejecutivo designado por éste, así como por los consejeros invitados por la Secretaría. Los consejeros deben ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social.

El Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social fue publicado el 20 de julio de 2004, y quedó instalado formalmente el 31 de julio del mismo año. Está integrado por los siguientes consejeros: Alfredo Achar Tussie, Mario Luis Fuentes, Jacqueline Peschard, Silvia Alonso Félix, Bernardo González Aréchiga, Luis Sereno, José Antonio Sandoval, Catalina Denman, Jorge Alonso, Alicia Leal, Laura Sarvide, Clara Jusidman, Jaime Costa, Sergio Aguayo y Luis Rubio.

- *Contraloría Social.* Está concebida como el mecanismo que los beneficiarios utilizan, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Deberá ser impulsada por el Gobierno Federal, el cual le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Entre sus atribuciones se encuentra la de solicitar información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas sociales; vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de dichos programas conforme a la Ley y a las reglas de operación; emitir informes sobre el desempeño de los mismos; atender e investigar las quejas y denuncias presentadas; y presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan fincar responsabilidades administrativas, civiles o penales.

Debe aclararse que la figura de la Contraloría Social no surge con la Ley, sino que ha sido utilizada desde el año de 1991, a partir de su inclusión en el esquema del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y opera en diversos programas de la Administración Pública Federal.<sup>208</sup>

Asimismo, es importante señalar que, al igual que la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil reconoce el derecho de éstas para participar en los mecanismos de Contraloría Social.

Por su parte, el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 2006, contiene en el Capítulo X una serie de disposiciones específicas en relación con dicha figura. Entre ellas se establece que las reglas de operación de los programas de desarrollo social son las que deberán prever los mecanismos de Contraloría Social y los requisitos para su conformación. Las Contralorías Sociales deben registrarse ante la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que tenga a su cargo el programa de desarrollo social. La vigencia de dicho registro será válida únicamente para el ejercicio fiscal correspondiente.

---

<sup>208</sup> [http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/contraloria\\_social/index\\_cs.htm](http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/contraloria_social/index_cs.htm)

## **La Controversia constitucional**

Según el artículo 5° de la Ley, las *organizaciones* son agrupaciones civiles y sociales, legalmente constituidas, en las que participan personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas con el desarrollo social. También se establece que podrán participar en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en esta materia que se harán por invitación del Gobierno Federal mediante convocatorias públicas.

Por otra parte, se reconoce también el derecho de las organizaciones de recibir fondos públicos para operar programas sociales y la Ley prevé, a manera de excepción de este derecho, que no podrán recibir recursos públicos aquellas organizaciones de las que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, ya sea por afinidad o parentesco civil. Dispone además que, para poder obtener los fondos, deben estar formalmente constituidas ante autoridad competente o fedatario público, además de cumplir con lo que establezca el reglamento respectivo. Con estas disposiciones se dio un avance muy importante para regular el apoyo gubernamental a las acciones de la sociedad civil en favor del desarrollo social.

Sin embargo, dichas disposiciones se vieron rebasadas notoriamente con la entrada en vigor de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2004. Este ordenamiento, constituye un nuevo marco normativo que otorga mayores niveles de certeza, transparencia e imparcialidad al regular de forma más exhaustiva las acciones del gobierno, los derechos y el registro de las organizaciones, las autoridades competentes en materia de fomento y las sanciones por el incumplimiento a la citada Ley.

Es preciso hacer notar que el artículo 44 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social dispone que la participación social en la ejecución y evaluación de los programas de desarrollo social financiados con recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, se debe formalizar por medio de convenios de concertación. El mismo ordenamiento señala, en su artículo 45, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben revisar que las organizaciones de la sociedad civil que tengan como objeto fomentar acciones de desarrollo social y que estén interesadas en celebrar convenios de concertación, estén inscritas en el registro a que se refiere la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y que cumplan con las demás disposiciones aplicables.

El Reglamento en cuestión enumera las normas legales que deben regir la participación social que promuevan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Planeación, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, el mismo Reglamento y las reglas para la participación social que apruebe la Comisión Nacional.

En el artículo 55 del Reglamento se enuncia la disposición de la Ley mencionada anteriormente, según la cual, la Secretaría debe elaborar y someter a la aprobación de la Comisión Nacional, las reglas que deberán regir la participación social. El artículo 56 señala que la participación se podrá dar a través de las siguientes acciones: I. Difusión y Promoción; II. Consultas públicas; III. Convocatorias, en el caso de las organizaciones, y IV. Coinversión. Cada una de estas modalidades o acciones está regulada por el mismo Reglamento.

Cabe señalar que el 2 de marzo de 2006, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, presentó una controversia constitucional donde solicita que la Suprema Corte declare la invalidez de 31 artículos del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, por considerar que el Poder Ejecutivo Federal se excedió en su facultad reglamentaria, al contravenir disposiciones de la Ley en

algunos temas como son: los padrones de beneficiarios, identificación de la pobreza y criterios de marginación, financiamiento de los programas sociales, la participación social, la evaluación de la Política de Desarrollo Social, entre otros<sup>209</sup>.

Para efectos de este trabajo, resulta relevante el hecho de que entre los artículos impugnados se encuentran del 44 al 51 y del 52 al 58, todos ellos referidos a la participación social y al papel de las organizaciones. Además, en estas disposiciones se contiene todo un esquema de participación social, cuyas modalidades, requisitos y características han sido definidos en una norma de carácter reglamentario.

Al tiempo de elaborar el presente trabajo, la controversia permanece aun sin resolver por la Suprema Corte de Justicia. También existe una nueva Iniciativa de Ley para aprobar una Nueva Ley General de Desarrollo Social.

### **Punto de partida: un marco institucional para el desarrollo social**

La aprobación de esta Ley marcó un hito en la historia del desarrollo social en nuestro país. Tal y como definimos en el Capítulo Cuatro de este trabajo, la elaboración de políticas para el desarrollo en México estuvo siempre asociada a planes y programas gubernamentales. En este sentido, contar con un andamiaje institucional que coordinara una política social de Estado a largo plazo, garantizara el uso y distribución adecuado de recursos y aminorara, en la medida de lo posible, el uso de los mismos con fines político-electoral, era del todo inaplazable.

Con base en lo anterior, la Ley General de Desarrollo Social es un punto de llegada. Es decir, si tomamos en cuenta el largo proceso por el cual había transitado el uso político y social sobre el *desarrollo social* podemos ver en la Ley

---

<sup>209</sup> Copia de la demanda de Controversia Constitucional presentada por la Cámara de Diputados en contra del Poder Ejecutivo Federal, 2 de marzo de 2006.

su consolidación formal. Sin duda, esta Ley se constituye en una serie de normas y reglas que sintetizan ideas, conceptos y visiones sobre el desarrollo que no habían sido establecidas bajo un andamiaje jurídico. Sobre este aspecto es necesario enfatizar que, como advertimos, la Ley no define explícitamente el desarrollo social, a pesar de que en dos de las iniciativas presentadas ante el Pleno si fue incluida una definición conceptual.

De cara a las tendencias actuales que sugieren establecer un vínculo entre consolidación democrática y políticas de desarrollo es una tarea inaplazable en México. Sin duda, un primer avance respecto a la construcción de un marco institucional en materia de desarrollo y política social que garantice una adecuada articulación con la sociedad, es la creación de la Ley General de Desarrollo Social. En definitiva, la construcción de este marco normativo representa una oportunidad para articular la consolidación democrática con las políticas de desarrollo social, a fin de garantizar el adecuado uso de recursos e implementación de programas de desarrollo. Se trata de resolver problemas sustantivos de la sociedad y dejar de diseñar instrumentos de uso político-electoral o compensatorio.

No obstante, lo anterior no significa que el marco jurídico resuelva por sí solo el problema estructural de la pobreza y la desigualdad mexicana, si bien parece establecer una serie de directrices que guían el diseño y elaboración de políticas públicas, para coordinar y unificar la acción organizacional y programática en lo que a políticas sociales y del desarrollo se refiere.

Por otra parte, la búsqueda de modelos de desarrollo participativo es un hilo conductor de la Ley que por primera vez permite no sólo reconocer demandas de la sociedad, sino crear mecanismos e instituciones para que ésta participe en su diseño, seguimiento y evaluación. Al respecto habrá que estar atentos a estos procesos de participación e inclusión social. No podemos olvidar que aunque el Estado se erige como rector de la Política Nacional de Desarrollo Social, la Ley General de Desarrollo Social se constituye en un punto de partida para crear instrumentos eficaces que den respuesta a las necesidades que una sociedad cada vez más desigual y empobrecida demanda.



## Capítulo VI. Nuevas reglas para el desarrollo social: ¿Inercia o cambio institucional? ¿Hacia dónde vamos?

Definir el *desarrollo* y encontrar un procedimiento para alcanzarlo, sigue siendo un debate en proceso. Pero más allá de la falta de consenso, vale la pena señalar la insaciable búsqueda que define a las naciones en su afán por diseñar mecanismos que contrarresten las contradicciones propias de los modelos políticos y económicos puestos en marcha en diversas latitudes. Sobre todo, porque, al parecer, no resultan compatibles con aquéllos referidos al llamado desarrollo social. Esta falta de “compatibilidad” no es cosa menor pues obedece, en primera instancia, a factores esenciales que impiden su afinidad.

Tenemos pues que el término *desarrollo*, fiel acompañante del transcurso histórico del siglo XX no cuenta a sus cincuenta años de uso político y social, con una definición común y menos, con un consenso sobre la forma de medirlo y calcularlo.

De cara a esta circunstancia, surgen diversos interrogantes alrededor del discurso que lo acompaña. De un lado, en el ámbito internacional, la aparición de una serie de organizaciones que legitimaron su uso, impulsaron su discurso e impusieron mecanismos para establecerlo como un parámetro de clasificación mundial ha quedado rebasado. Por otro, en el espacio local la adopción del desarrollo como parámetro y la puesta en marcha de los instrumentos recomendados para “alcanzarlo” han tenido que sortear con un cúmulo de problemas estructurales que en la mayoría de los casos, han significado su profundización.

El caso mexicano se inscribe en esta doble lógica:

a) Un país que por su propio transcurso histórico - social no fue conductor de la división geopolítica moderna, con lo cual se coloca como un espectador dentro del conjunto de naciones que asumen el discurso sobre el *desarrollo* como una meta a conseguir.

b) Con esta posición, sobre débiles cimientos internos y con la firme ilusión de insertarse en el concierto internacional, un país que adopta, particularmente, un discurso sobre el *desarrollo social* que se caracteriza por ser difuso y por sus constantes cambios.

El devenir histórico es irreversible, lo que entre otras cosas significa que distintas decisiones con las consecuencias que involucra no pueden tener marcha atrás. Tal vez por ello, la mayoría de los estudios sobre el desarrollo mexicano se caracterizan por describir una causal económica, jurídica o político administrativa que ayude a la comprensión de sus características actuales. Sin embargo, ello resulta insuficiente para ofrecer una oportunidad de frenar la inercia que lo identifica.

A partir de esta premisa y desde la ciencia política, la perspectiva teórica del institucionalismo histórico ofrece algunos elementos novedosos para analizar el *desarrollo* como un conjunto de ideas, discursos, procesos, instituciones, organizaciones y actores que constituyen un entramado para la sociedad y por tanto, un soporte para alojarlo. Así, es posible hablar del *desarrollo* como una idea, un concepto, una meta a alcanzar e incluso un ideal que en el devenir histórico estructura y ordena a las sociedades y a los seres humanos que las integran. Es decir, la transformación histórica del desarrollo se debe a un proceso de institucionalización mediante el cual distintas ideas establecieron reglas formales e informales para promoverlo. Pero también, un conjunto de organizaciones que las hicieron posibles y las llevaron a la práctica.

Sobre esta preocupación y en particular, sobre el proceso de institucionalización del *desarrollo social* en México es posible advertir un punto de inflexión, en el contexto mexicano actual, donde la conformación de nuevas reglas del juego requiere de un entramado que las enfrente. El diseño y aprobación, por primera vez en la historia del país, de una Ley General de Desarrollo Social se constituye en una base institucional que señala un punto de partida para el desarrollo mexicano, por varias razones:

- I. *Si bien es cierto arribamos a una evolución tardía con respecto a otros procesos históricos, en el caso mexicano hay múltiples factores que explican la imposibilidad de lograr este cambio en otro momento. Un análisis detallado sobre el proceso de institucionalización mundial del desarrollo nos permite identificar, que en el caso mexicano hay un desfase. Es decir, a la par que en otros países el debate sobre el desarrollo estaba en marcha en el nuestro, apenas se creaban las primeras instituciones financieras y económicas que servirían como base para el incipiente sistema político mexicano. Más aún, cuando el Presidente Truman pronunciaba su discurso para asistir técnica y económicamente a los países, después de la Segunda Guerra Mundial, en México apostábamos a la permanencia de la estabilidad y organización política heredada por el presidente Cárdenas y al logro de una política económica basada en el crecimiento hacia adentro. Lo anterior quiere decir, entre otras cosas, que en automático pasamos a ocupar una posición como país “subdesarrollado” que buscó beneficiarse con los primeros empréstitos internacionales. Ello explica, en parte, que el discurso sobre el *desarrollo* mexicano haya emergido hacia mediados del siglo XX alrededor del logro de un crecimiento económico, pero sobre todo que, ante un frustrado Estado social mexicano haya modificado rápidamente su discurso entre 1949 y 1976 hacia el desarrollo populista, el desarrollo estabilizador y el desarrollo compartido, en su afán por hacer suyas las ideas del desarrollo asociadas al bienestar y el desarrollo social que ya imperaban en el mundo.*
  
- II. *La aparición del desarrollo social es resultado de una serie de factores internos y externos que legitiman el establecimiento de reglas del juego verticales sobre la base de una clase política en el gobierno asociada a un presidencialismo fuerte, una inexistente competencia electoral y una sociedad poco participativa. En efecto, la necesidad de contar con un*

instrumento que incorporara a nuestro país en la dinámica internacional, pero que al mismo tiempo, legitimara la intervención estatal en ciertas áreas económicas hizo del *desarrollo social* una idea que prevalece hasta nuestros días.

Resulta imposible hacer una historia del desarrollo mexicano sin referirnos a un conjunto de instituciones y organizaciones que han desempeñado un papel fundamental en la evolución económica, política y social del país. La incorporación del *desarrollo social* en el discurso nacional se articula con la idea de promover ayuda a ciertos sectores de la población o bien a la creación de organizaciones con fines de seguridad y bienestar social que ayudarían a solventar, por algún tiempo, los efectos contradictorios de la política económica.

- III. *Las muestras de desgaste y falta de coincidencia entre el discurso sobre el desarrollo social y la evolución económica del país, se evidencian durante la década de los ochentas ante la escalada de pobreza y desigualdad mundiales, el colapso del sistema internacional, el resurgimiento de las ideas económicas liberales y la adopción del modelo democrático para impulsar el desarrollo político.* Ciertamente, las pautas internacionales impusieron una redefinición en el papel económico del Estado, la adopción de herramientas para la planeación y nuevas ideas para el desarrollo que requerían de un entramado institucional propio y de nuevas organizaciones que dieran cabida a nuevos actores e intereses políticos que exigían un espacio en la toma de decisiones. Sin embargo, la transición nacional se hizo por partes y éstas no coincidieron ni en periodos de espacio-tiempo, ni en las prioridades que las definieron. Lo social quedó a la saga y se alimentó de los costos que supusieron las reformas económicas y políticas, pero a la par, el *desarrollo social* se instaló como una de las banderas estratégicas de cualquier oferta política, por lo cual, entre otras cosas, destaca un fuerte impulso hacia el rubro de gasto social en las erogaciones públicas.

- IV. *La escalada de indigencia en nuestro país registró las mayores cifras entre los años ochenta y noventa, cuando en el mismo periodo logramos transitar hacia la democracia y ocupar un peldaño entre los países miembros OCDE. La transición democrática se centró en el ámbito político-electoral, mientras el cambio económico se concentró en la liberalización de los mercados y la apertura comercial. En tanto, el combate a la pobreza y la aparición de la política social funcionaron como una estrategia política y económica para los distintos gobiernos en turno.*
- V. *A pesar de que la reforma social no se estableció como prioritaria en nuestro país, es posible advertir que las reformas económicas y políticas impulsadas desde la década de los ochentas lograron incorporar, recientemente, nuevos actores y con ello, crear diversos y distintos espacios políticos nacionales. La consolidación de una arena político electoral competitiva y la aparición de nuevos actores para la toma de decisiones, particularmente en el ámbito legislativo y recientemente, en el ámbito del Ejecutivo abren la puerta a demandas e intereses diversos que entre otras cosas, buscan establecer nuevas reglas del juego. Ante esta situación el establecimiento de pautas para el desarrollo social se vuelve prioritaria, sobre todo si ahora pensamos que el esquema vertical y decimonónico pierde vigencia frente a las políticas de largo plazo que buscan imponer los grupos en el poder. La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se convierte en este punto de partida para tratar de regular el desarrollo nacional.*
- VI. *La aprobación de la Ley General de Desarrollo Social no soluciona los problemas estructurales para el desarrollo del país, pero sí logra conciliar una serie de intereses y demandas nacionales de antaño al mismo tiempo que representa la oportunidad del actualizar el contenido del término en el marco del ámbito internacional. La falta de reglas*

claras para el desarrollo social ha sido una constante en la historia nacional, de ahí que cada administración gubernamental propusiera una forma y una estrategia propia para la toma de decisiones políticas y económicas. A partir de la creación de un marco normativo para el desarrollo social, es posible establecer directrices que guíen el diseño y elaboración de políticas públicas para coordinar y unificar la acción organizacional y programática en lo que a políticas sociales y del desarrollo se refiere. Por otra parte, La LGDS se convierte en eslabón que puede articular el viejo concepto de capital social con el de desarrollo humano que incluye la equidad y la participación ciudadana.

Con este trabajo se reafirma la necesidad imperante de impulsar la transformación del entramado institucional y organizacional para el *desarrollo social* en nuestro país. Un entramado propio que rescate un concepto de desarrollo social integral y de largo plazo que no aparezca dissociado de la dinámica política y económica sino que se constituya en su articulador. Asimismo, desde una perspectiva de análisis novedosa, el estudio sugiere múltiples caminos para futuras investigaciones: ¿Qué suponen las nuevas reglas de juego? ¿Hacia dónde vamos?

## Bibliografía

Aguilera Gómez, Manuel (1975), *La desnacionalización de la economía mexicana*, México, Archivos del Fondo No. 47, Fondo de Cultura Económica.

Alianza para el cambio, *Plataforma Electoral Federal 2000*.

Alianza por México, *Plataforma Electoral 2000*.

Arenas Rosales, René (2005), *La evolución del Sistema Monetario Internacional 1945-1985*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Aron, Raymond (1965), *La sociología contemporánea*, Buenos Aires, Paidós.

Arrow, Kenneth (1963), *Social Choice and Individual Values*, Yale Press University.

\_\_\_\_\_ (1983), *Social Choice and Justice*, Cambridge.

Ashford, Douglas y Nelly, W. (editors) (1986), *Nationalizing Social Security*, Greenwich, JAI.

Auderslik, Teresa (1997), *Biología, la vida en la tierra*, México, Prentice May.

Ayala Espino, José (1988) *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, Colección: La industria paraestatal en México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP.

Aristóteles (1986), *La política*, México, Porrúa.

Berlin, Isaiah (1983), *Conceptos y categorías*, México, FCE.

BID – CEPAL – PNUD (1994) *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el desarrollo social*.

BID/ CEPAL/ PNUD (1995) *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social 1995*, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague. 6-12 marzo.

Birdsall, Nancy; de la Torre, Augusto y Menezes, Rachel (2001) *Washington Consensus. Economic Policies and Social Equity for Latin America*. Findings of the Commission on Economic Reform in Unequal Latin American Societies Sponsored by the Carnegie Endowment for International Peace and the Inter-American Dialogue.

Bobbio, Norberto (1984) *Origen y fundamento del poder político*, México, Grijalbo.

\_\_\_\_\_ (1996) *El Futuro de la Democracia*, FCE, México.

Bolívar Espinosa, Augusto (1996), "El análisis de coyuntura: una alternativa de estudio del presente político" en, *Juan Molinar Horcasitas (coordinador), Metodología de la Ciencia Política*, Congreso Nacional de Ciencia Política, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – UNAM-IFE, pp. 101-139.

Bonowski, J. (1979) *El ascenso del hombre*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bourdieu, Pierre (1997) *Los usos sociales de la Ciencia*, Argentina, Nueva Visión.

Borge, Tomás (1993) *Salinas. Los dilemas de la modernidad*, México, Siglo XXI editores.

Bresser Pereira, Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998), *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*. CLAD/Paidós.

Boutros Boutros-Ghali (2003) *La Interacción entre Democracia y Desarrollo (Informe de Síntesis)*, Francia, UNESCO.

Carbonell, Miguel; Cruz Parceró, Juan A. y Vázquez, Rodolfo (compiladores) (2000), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, IJ-UNAM.

Cardoso, Ciro (coordinador) (1994), *México en el siglo XIX*, México, Editorial Nueva Imagen.

Carmona Casas, Alfredo (2007), *La asistencia social y la descentralización de recursos a través del Fondo V de aportaciones múltiples (El Sistema Nacional para el desarrollo Integral de la Familia, 2000-2003)*, Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Colombia, Alfaguara.

\_\_\_\_\_ (2000) *Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto en países seleccionados de América Latina*.

\_\_\_\_\_ (2002), *Panorama social de América Latina, 1999-2001*, Chile.

\_\_\_\_\_ (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

Chang, Ha-Joon (1996), *El papel del Estado en la economía*, México, Colección: Ariel-Economía, Editorial Planeta.



Chomsky, Noam (1997), *Pocos prósperos, muchos descontentos*, México, Siglo XXI Editores.

Cohen, Jean Y Arato, Andrew (2000), *Teoría política y sociedad civil*, México, Fondo de Cultura Económica.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994) *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, Colección: Una visión de la modernización en México, Fondo de Cultura Económica.

*Constitución Política del Los Estado Unidos Mexicanos*, México, 2000.

Cooper, F. y Packard, R (1997), *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Los Angeles University of California Press.

Corbidge, Stuart (2001), *Development as Freedom: the Spaces of Amartya Sen*, London School of Economics and Political Sciences, University of Miami.

Cordera, Rolando y Tello, Carlos (1981) *México la disputa por la nación*, México, S. XXI.

Cornelius, Wayne y Gentleman Judith (1989) *México's Alternative Political Futures*, La Jolla, Centre for U;S., Mexican Studies.

Crozier ,Michel (1989) *Estado modesto. Estrategias para el cambio.*, México, Fondo de Cultura Económica.

Darhendorf, Ralf (1993) *El nuevo liberalismo*, México, Rei.

De la Madrid Hurtado, Miguel (1983), *Marco Legislativo para el cambio*, México, Talleres Gráficos de la Nación, Tomo II.

Dharam, Gahi (1989), *Desarrollo con participación, algunas perspectivas basadas en experiencias de origen popular*, USA, Naciones Unidas.

Di Maggio, Paul (1994) "Culture and Economy", *The Handbook of Economic Sociology*.

Di Marco, L.E. (comp) (1972), *International Economic Development, Essays in Honor of Raúl Prebisch*, Nueva York, Academic Press.

Diamond, Larry y Plattner, Marc (1993), *The Global Resurgence of Democracy*, Londres, The Johns Hopkins University Press.

Diamond, Larry y Chull Shin, Doh (eds) (2000) *Institutional reform and Democratic Consolidation in Korea*, Stanford, Ca, Hoover Institution Press.

Diamond, Larry y Morlino, Leonardo (2004) *The Quality of Democracy*, Center on Democracy, Development, and The Rule of Law (CDDRL) Stanford Institute on International Studies, Working Paper No. 20, September 21.

\_\_\_\_\_ (2005) *Assesing the Quality of Democracy*, John Hopkins University Press.

Drézer y A. Sen (1989) *Hunger and Public Action*, Londres.

Duverger, Maurice (1980), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Ariel.

Echeverría Alvarez, Luis (1976) *Seis Informes de Gobierno*, México, Secretaría. de la Presidencia, p. 50.

Evans, Meter; Rueschmeyer, Dietrich y Skocpol, Theda (1995) *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.

Farfán, Guillermo (2006), *Los orígenes del seguro social en México: un enfoque neoinstitucionalista histórico*, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales.

Farías Mackey, Luis (1995) "Los organismos electorales de 1994" en, Pérez Fernández del Castillo (coord.) *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Miguel Ángel Porrúa – FLACSO.

Faundéz, Alejandra y Valverde Viesca, Karla (1998) "México: el difícil camino a la modernización de las políticas sociales" en, Alejandra Faundez (editora) *Modernización de las políticas sociales en América Latina*, FLACSO, Chile.

Flora, Peter y Heidenheimer, Arnold (1981), *The Development of Welfare State in Europe and America*, New Brunswick y Londres, Transaction Books.

Giddnes, Anthony (1999) *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, México, Taurus.

\_\_\_\_\_ (2000), *The third way and its critics*, Cambridge, Polity Press.

González Casanova, Pablo y Roitman, Marcos (coordinadores) (2006), *La formación de conceptos en ciencias y humanidades*, S. XXI Editores, México.

Gordon, Sara (1996) "Entre la eficiencia y la legitimidad: el PRONASOL como política social" en Varios autores, *Las políticas sociales en los noventa*, México, UNAM- Plaza y Valdés.

Gutiérrez Márquez, Enrique (2005) “La noción de desarrollo desde las ciencias sociales” en, Karla Valverde Viesca y Alejandra Salas Porras (coordinadoras) *El desarrollo, diversas perspectivas. En las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*, México, Editorial Gernika, pp. 69-97

Hanson, A.H. (1978), *La empresa pública y el desarrollo económico de México*, México, INAP.

Held, David (1995), *Democracy and the Global Order*, Stanford, Stanford University Press.

Hirschman, Albert (1984), *De la economía a la política y más allá*, México, FCE.

Immergut, Ellen (2006), “El núcleo teórico del nuevo institucionalismo” en, Víctor Alarcón Olguín (coordinador) *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*, México, UAM- Plaza y Valdés, pp. 387-424.

Iturriaga, Eugenia (1994), *El Programa Nacional de Solidaridad, ¿Una nueva forma de política social?*, Tesis de Licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, enero de 1994.

Kaplan, Marcos, “El intervencionismo del Estado en la economía y el desarrollo: marco teórico, conceptualización y esquema analítico” en, *Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México*, México, Colección: La Industria Paraestatal en México, FCE-SEMIP.

Khun, Thomas (1971) *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica.

Kymlicka, Will (1996) *Ciudadanía multicultural*, España, Paidós.

Kliksberg, Bernardo (1997), ¿Cómo enfrentar los déficits sociales de América Latina? Acerca de mitos, ideas renovadoras y el papel de la cultura” en, *Pobreza: un tema impostergable*, México, FCE.

\_\_\_\_\_ (2000) “*Capital social y cultura, las claves olvidadas del desarrollo*”, BID – INTAL, Buenos Aires, Junio 2000, Documento de Divulgación No. 7.

Koyré, Alexandre, (2000) *Del mundo cerrado al universo infinito*, México, siglo XXI Editores.

Krasner, S. (1983), *International Regimes*, Nueva York, Cornell University Press.

Kuczynski, Pedro-Pablo y Williamson, John () *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics.

League for Permanent Peace (1918), *President Wilson's Fourteen Points, the Basis of the New World Order*, Boston.

Leal y Fernández, Juan Felipe (1985), *México: Estado, burocracia y sindicatos*, México, Editorial el Caballito.

Licha, Isabel (Coord.)(2002) *Gerencia Social en América Latina*. Washington, BID.

López Lara, Álvaro Fernando (2002) *El péndulo del consenso: Instituciones y proceso legislativo en la Cámara de Diputados de México, 1988-2000*, Tesis de Doctorado, UAM- Iztapalapa, México, mes de abril.

López Portillo, José (1982), *Sexto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República.

Luhmann, Niklas (1991), *Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general*, México, UIA-Alianza Editorial.

March G, James y Olsen P Johan (1989) *Rediscovering Institutions*, Nueva York, The Free Press.

Medina, Luis (1992) *Hacia el Nuevo Estado*, México, FCE, 1992.

Moore, K.L. y Persuad, T (1998), *Embriología Clínica*, México, MC Graw Hill.

Michel, George F. y Moore, Celia L. *Developmental Pshychobiology. An Interdsiplinary Science*, Cambridge, MA, The MIT Press, 1995.

Naciones Unidas(1994) *World Social Situation in the 1990's*.

NAFINSA (1981), *México a través de las cifras*.

Nohlen, Dieter (2006) *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Editorial Porrúa México-UNAM.

North G., Douglass (1984), *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial.

\_\_\_\_\_ (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.

Nozick, Robert ((1974) *Anarchy, State and Utopia*, Oxford, Basil Blackwell.

O'Donell, Guillermo. y Schmitter, P. (1988) "Transiciones desde un gobierno autoritario". *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona, Paidós, Vol. 4.

O'Donell, G.; Iazzetta, Osvaldo y Vargas Cullell, J. (compiladores) (2003) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Argentina, Homo Sapiens-PNUD.

Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.

Palma Delgado, Erika Andrea (2003), *Desarrollo y política social en México: las iniciativas a Ley de Desarrollo Social del PRI, PAN y PRD en la LVIII Legislatura*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, FCPyS-UNAM, marzo.

Partido Revolucionario Institucional (1981), *Historia documental del Partido de la Revolución*, México, Tomo 2, PNR 1933, PRI-ICAP.

Pérez Correa Fernando (coordinador) (2003) *Recuento de las elecciones del año 2003*, México, UNAM- Ediciones Gernika.

Pérez Tamayo, Ruy (2005), "Ciencia y desarrollo" en, Karla Valverde Viesca y Alejandra Salas Porras (coordinadoras) *El desarrollo, diversas perspectivas. En las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*, México, Editorial Gernika, pp. 41-57.

Peters, B. Guy (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, España, Editorial Gedisa.

Pierson, Paul y Skocpol, Theda (2002), "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science" en, Ira Katznelson and Helen V. Milner (editoras) In *Political Sciences. State of the Discipline*, Harvard University.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1990, 1999, 2000, 2001) *Informes de Desarrollo Humano*.

\_\_\_\_\_ (1997) *The Shrinking State Governance and Human Development in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, July.

Preston, P. W. (1999) *Una introducción al estudio del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.

Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the market: Political and Economic Reforms in Latin America and Eastern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.

Putman, R (1994), *Cómo lograr que la democracia funcione*, Editorial Galac.

Raczynski, Dagmar (1999) “La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza” en, Víctor Tockman, *Pobreza y desigualdad en América Latina*, España, Editorial Paidós.

Rawls, John (1988) *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Rist, Gilbert (1997) *The History of Development*, London, Zed Books.

Rittberger, V. (1993), *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press.

Rogozinski, Jacques (1993) *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica.

Rosen, George (1985) *De la Policía médica a la medicina social*. México, Siglo XXI editores.

Rostow, Walt (1960), *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*, Londres, Cambridge University Press.

Ruiz Dueñas, Jorge (1988) “Empresa pública. Elementos para el examen comparado” en, México, Colección *La industria paraestatal en México*, México, FCE-SEMIP.

Salinas de Gortari, Carlos (1993), *Quinto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, 1º de noviembre.

Sánchez Ildefonso, Luis Alfredo (2006), *La Administración Pública y los programas de combate a la pobreza en México: 1989-2005. Análisis de tres estrategias*. Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, mayo.

Sartori, Giovanni (1933) *Qué es la Democracia*, Instituto Federal Electoral, México.

Secretaría de la Presidencia (1970), *La asistencia médica en México*, México.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1978), *Filosofía política de José López Portillo*, México, SPP.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1988) *Antología de la planeación en México*, México, SPP-FCE.

Sen, Amartya (1982) *Choice, Welfare and Measurement*, England Harvard University Press.

\_\_\_\_\_ (1984), *Resources, Values and Development*, Harvard University Press.

Simona, Chambers y Will Kymlicka (2002) *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton University Press.

Sirvent Gutiérrez, Carlos (1988), "1945-1965, la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A" en, *El mercado de las subsistencias populares, cincuenta años de regulación*, Tomo I, México, Conasupo.

\_\_\_\_\_ (2004), "Sistema político débil y legislativo fuerte" en, Luisa Béjar y Gilda Walkman (coordinadoras), *La representación parlamentaria en México*, México, Gernika.

Smelser, Neil y Swedberg, Richard (editors) (1994) *The Handbook of Economic Sociology* Nueva York, EUA, Russel Sage.

Solis, Leopoldo (1985), *La realidad económica de México*, México, Siglo XXI Editores.

Solórzano Marcial, Carmen (2006), *Una propuesta para analizar la Hacienda Pública Mexicana como vínculo entre Estado y Sociedad*, México, Tesis de Doctorado en sociología, División de Estudios de Posgrado, FCPyS, UNAM.

Tamayo, Rosa María Inés (2007), *La zona de Valle de Chalco durante y después del PRONASOL: influencia de las características socioeconómicas en la competencia electoral*, Tesina de Licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales, México, FCPyS-UNAM, agosto.

Thelen, K. y Steinmo, S (1992) "Historical institutionalism in comparative politics" en, Steinmo, Thelen y Lonstreth (comps), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

Trejo, Guillermo y Jones, Claudio (1993) *Contra la pobreza*. México, Cal y Arena.

UNESCO (1988), *Nuestro Futuro Común*, Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Madrid, Alianza.

Valencia Lomelí, Enrique (1997), *A dos años: la política social de Ernesto Zedillo*, México, Red Observatorio Social.

Valverde Viesca, Karla (1992) *La rectoría económica del estado mexicano: 1970-1988*, México, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, FCPyS, UNAM.

\_\_\_\_\_ (1996) "Hacia una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad: rectoría e intervención del Estado en México" en, José Luis Calva (Coord), *Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social*, México, UAZ-Juan Pablos.

\_\_\_\_\_ (2003) *Estado y desarrollo: una aproximación al análisis sobre las instituciones y el cambio institucional en México*, México, Tesis de Maestría en Ciencia Política, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Valverde Viesca, Karla y Faundez Alejandra (1998) "México: el difícil camino a la modernización de las políticas sociales" en Faundez Alejandra (editora) *Modernización de las políticas sociales en América Latina*, Chile, UNESCO – FLACSO.

Velasco, Ciro (1980), *Investigación Económica*, núm. 153, Vol. XXIX, julio-septiembre, México, Facultad de Economía, UNAM.

Villoro, Luis (2000), *Creer, saber, conocer*, México, Siglo XXI editores.

Wallerstain, Immanuel (1996) *Abrir las Ciencias Sociales*, México, Siglo XXI Editores.

\_\_\_\_\_ (1998), *Impensar las Ciencias Sociales*, México, Siglo XXI Editores.

Walter, F. P (1969), *A History of League of Nations*, Londres, Oxford University Press.

Ward, Peter (1989) *Políticas de bienestar social en México 1970- 1989*, México, Nueva Imagen.

Wise, George (1952), *El México de Alemán*, México, Editorial Atlante.

Zedillo, Ernesto (1994), *Las políticas de bienestar*, México, Partido Revolucionario Institucional, Comité Ejecutivo Nacional.

Zuleta, H. (1998) *Razón y Elección*, México, Fontamara.



## Documentos y Cuadernos de Trabajo

Cámara de Diputados (2000), *Compendio constitucional sobre desarrollo social. América Latina y Europa*, Comisión de Desarrollo Social, LVII Legislatura, México.

Cámara de Diputados (1956), “Discurso pronunciado por Manuel Ávila Camacho el 1° de septiembre de 1944 ante el Congreso de la Unión” en *Los Presidentes de México ante la Nación*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, Vol. IV.

De la Torre, Rodolfo (2002) *Análisis y evaluación de anteproyectos de Ley del PAN, PRI y PRD*, Cuadernos de Desarrollo Humano, México.

*Demanda de controversia constitucional que promueve la Cámara de Diputados en contra del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social*. Síntesis. Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, 6 de marzo de 2006.

Democracia Social, *Nuestros compromisos. Plataforma electoral 2000 – 2006*.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto que aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 17 de abril de 1980, p. 3-4.

Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Desarrollo Social*, Tomo DCIV, No. 13, 20 de Enero de 2004.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social*, 20 de julio de 2004.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, 24 de agosto de 2005.

*Foro de la Ley y el Desarrollo Social Integral* (2001), Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, México.

Hall, Peter y Thelen, Kathleen (2006), "Institutional change in varieties of Capitalism". Documento presentado en la Conference of Europeanists, Chicago.

Harriss, John, *Social capital construction and the consolidation of civil society in rural areas*, Working Paper, núm.00-16, Development Research Centre, London School of Economics and Political Science, November 2001.

Lora, Eduardo, Pagés, Carmen, *et.al.*, *A decade of development thinking*, Washington, Research Department, Inter-American Development Bank, 2004.

Naím, Moisés (1994), *Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina*, Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico, Bogotá, 27-28 de junio.

Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, *Plataforma Electoral del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana para el proceso federal del año 2000*.

Partido del Centro Democrático, *Plataforma electoral para las elecciones federales del año 2000*.

Partido Revolucionario Institucional, *Plataforma Electoral Federal 2000 – 2006*.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006*, México

Public Papers of the Presidents of the United States (1964) *Harry S. Truman*, Washington, D.C., United States Government Printing Office.

Putzel, James, *The Politics of 'Participation': Civil Society, the State and Development Assistance*, Discussion Paper no. 1, London School of Economics and Political Science, 2004.

Rapetto, Fabián, *Capacidad Estatal: requisitos para el mejoramiento de la política social en América Latina*, Documentos de Trabajo del INDES, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo Social, Serie de Documentos de Trabajo I.52, julio 2004.

Senado de la República, *Paquete Legislativo*, Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Senado de la República y Cámara de Diputados, *Conferencia Parlamentaria sobre desarrollo social*, LVIII Legislatura, Comisión de Desarrollo Social, Secretaría Técnica, México, junio 2002.

Senado de la República, *Proyecto de Ley General de Desarrollo Social que presentan las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Estudios Legislativos*, 28/05/03.

Senado de la República, *Minuta con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley General de Desarrollo Social*, 29 de abril de 2003.

Wade, Robert, "What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The WTO and the Shrinking of 'Development Space', Working Paper, núm. 31, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Sciences, 2003.

## Hemerografía

Béjar Algazi, Luisa (2000) “La representación parlamentaria: una propuesta teórica desde la democracia deliberativa” en, *Foro Internacional*, Vol. XL, Núm. 4, octubre-diciembre del 2000, Colegio de México.

Briggs, Asa (1961) “The Welfare State in Historical Perspective” en, *Archives Europeennes de Sociologie II*.

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 902, 17/ 12/ 2001.

Cámara de Diputados *Gaceta Parlamentaria*, número 967, 26/03/ 2002.

Cámara de Diputados *Gaceta Parlamentaria*, número 981,17/04/ 2002.

Cardero, M.E. “Estructura monetaria y financiera en México” en, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, vol. XLI, julio-septiembre de 1979, México, IIS-UNAM.

CEPAL, *El Gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, Cuaderno Número 73, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1994.

*Comercio Exterior*, Vol. 27, núm. 8, agosto de 1977.

Cunill Grau, Nuria, “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, No. 4, mes de julio 1995, 27-55.

“Declaración sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sexto periodo extraordinario de sesiones, mayo de 1974” en , *Revista Nueva Sociedad*, número 14, septiembre-octubre, 1974, pp. 50-53.

*El Cotidiano*, Revista de la División de Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, No. 42, México, julio – agosto de 1991.

*El mercado de Valores*, Semanario de Nacional Financiera, S.A., “Síntesis del Plan Global de Desarrollo 1980-1982”, Año XL, Suplemento al núm. 16 de 1980, pp. 374-405.

Ertani, Julie, “Sustaining the myth of sovereignty as State strength. industrialization portrayed as 'national economic planning' 1940-1970 en, *The Paradox of Mexican State. Re-reading Sovereignty from Independence to NAFTA*, Londres, Lynne Reinner Publishers.

Finnemore, Martha, "Redefining development and the World Bank" en F. Cooper y R. Packard, *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Los Angeles University of California Press, 1997, pp. 203-227.

Franco, Rolando, "Los Paradigmas de La Política Sociales en América Latina", en *Revista de la CEPAL* 58, mes de abril de 1996.

Grannovetter, Mark (1993) "Economic action and social structure: the problem of embeddedness" en, *American Journal of Sociology*, vol. 91, núm.3, pp. 3-41.

\_\_\_\_\_ (1985) "The nature of economic relationships" en *Explorations in Economic Sociology*, Nueva York, Russell Sage, pp.3-41.

Hall, Peter y Taylor, R. "Political Science and the three new institutionalism", *Political Studies*, 44/5.

Hodgson, Geoffrey, "El enfoque de la economía institucional" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, año XLIV, núm. 181, enero-abril de 2001..

Leal y Fernández, Juan Felipe, "México y la crisis económica internacional de 1929" en, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXV, Nueva Época, abril-septiembre de 1989, no. 136-137.

Ludlow, Leonor y Pacho, Ma. Teresa, "Fondos de las instituciones bancarias en el Archivo General de la Nación (1924-1958)" en, *América Latina en la historia económica*, núm. 3, enero-junio de 1995, pp. 41-53.

Luna, Matilde, "La administración estatal y el régimen político" en, *Revista Mexicana de Sociología*, Año L, No. 3, julio-septiembre de 1988.

Mancero, Xavier, *La medición del desarrollo humano: elementos de un debate*, Chile, Serie 11, Estudios Estadísticos y prospectivos de la CEPAL, 2001.

Millán, René, "México y sus líneas de modernización: ambigüedades políticas y culturales" en, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Segunda Época, Vol. 1, núm. 2, México, FLACSO, 1994.

Moe, Terry (1987), "Interests, Institutions and Positive Theory: the Politics of NLRB" en, *Studies in American Political Development*, Vol. 2, New Heaven, Yale University Press.

Ocampo, José Antonio, *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, Serie Estudios y Perspectivas, No. 26, México, CEPAL, enero de 2005.

Ortega Riquelme, Juan Manuel, "Acuerdos Tripartitas y gobernanza económica en el México de fin de siglo" en, *Foro Internacional* 184, México, LXVI, COLMEX, 2006 (2), pp. 227-262.

Platteau, Philippe "Behind the Market Stage. Where Real Societies Exist" en *Journal of Development Studies*, vol. 30, núm. 3, April, 1994.

*Periódico la Jornada*, 23 de junio, 6 y 7 de julio de 2003

*Periódico Reforma*, 7 de julio de 2003.

Ros, Jaime y Casar, José, "Problemas estructurales de la industrialización en México" en, *Investigación Económica*, México, núm. 164, vol. XLII, F. Economía-UNAM, abril-mayo de 1983, p.158.

Sen, Amartya (1996) "Las teorías del desarrollo en el siglo XXI" en, *Revista Leviatán*, núm. 84, pp. 65-83.

\_\_\_\_\_ (1983) "Liberty and Social Choice", the *Journal of Philosophy*, vol. LXXX.

Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, número 51, 26/04/ 2001.

Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, número 83, 6/12/ 2001.

Senado de la República; *Gaceta Parlamentaria*, número 107, 30/04/2002

Torres Mejía, David, "La estabilización del subdesarrollo mexicano, 1960-1970" en, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 19, enero-marzo de 1985.

Valverde Viesca, Karla, "el desmantelamiento del Estado interventor en México" en, *Revista Estudios Políticos*, No. 18, mayo – agosto de 1998, México, pp. 133 – 154.

\_\_\_\_\_ "La oferta política del Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional en materia de política social" en, *Revista Estudios Políticos*, sexta época, núm. 27, mayo – agosto de 2001, pp.231-248.

Waltzer, Michael (1991) "The idea of civil society" en, *Dissent*, Spring, pp. 293-304.

## Referencias Electrónicas

Asociación Internacional de Fomento, *Acta Constitutiva de la AIF*:  
<http://go.worldbank.org/TSLNEK1XT0>

Banco Interamericano de Desarrollo, *Convenio de creación*:  
<http://www.iadb.org/leg/Documents/Pdf/Convenio-Esp.Pdf>

Cámara de Diputados, *Reformas constitucionales por Artículo*:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

*Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social*:  
<http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>

*Declaración de París*:  
[www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf](http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf)

Ibarra, David, *Globalización y banca en Economíaunam*, Vol. 01, Núm. 2, mayo-agosto, 2004: [http://www.ejournal.unam.mx/ecunam/ecunam\\_v1-2.html](http://www.ejournal.unam.mx/ecunam/ecunam_v1-2.html)

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); Ley sobre Presupuesto, la Contabilidad y los Gastos Públicos; Ley General de Deuda Pública*: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/>

Naciones Unidas, *Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, September, 2001:  
<http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf>.

Seguimiento del Consenso de Monterrey, La resolución de Naciones Unidas para llevar a cabo la reunión de seguimiento es la 60/188, véase: <http://daccess-dds.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/60/188&Lang=S>

PNUD, *Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2002*: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/sp/>

Real Academia Española (2001), *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima Segunda Edición: <http://www.rae.es>

*Resolución número 1240 del 14 de octubre de 1958 para la aprobación del Fondo Especial de las Naciones Unidas*:  
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/750/17/IMG/NR075017.pdf?OpenElement>

Zedillo, Ernesto, Discurso del Presidente cuando presenta el PROGRESA, 6 de agosto de 1997: [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f\\_busqueda.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_busqueda.html)