



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

14  
2ej

EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN  
MEXICO (1988-93) ESTUDIO DE CASO:  
EL PROGRAMA SOLIDARIDAD FORESTAL

PROYECTO DE INVESTIGACION  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A  
HECTOR COVARRUBIAS GODOY

MEXICO, D. F.,

NOVIEMBRE 1993

TESIS CON  
FALLA DE CRICEN



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

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

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

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

EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN MEXICO (1988-93)  
ESTUDIO DE CASO: EL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD FORESTAL.

Página

INTRODUCCION..... I

CAPITULO I. MARCO TEORICO

1.1. Concepto de Solidaridad..... 2  
1.2. Reforma de Estado  
1.2.1. Estado de Bienestar..... 4  
1.2.2. Estado Social..... 9  
1.2.3. Liberalismo Social.....17  
1.3. División de Poderes y Atribuciones  
del Poder Ejecutivo.....21  
1.4. Política Social.....27

CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS

Programas Sociales de los Gobiernos  
Postrevolucionarios

2.1. General Lázaro Cárdenas.....33  
2.2. General Manuel Avila Camacho.....37  
2.3. Lic. Miguel Alemán Valdés.....42  
2.4. Lic. Adolfo Ruiz Cortines.....45  
2.5. Lic. Adolfo López Mateos.....49  
2.6. Lic. Gustavo Díaz Ordaz.....53  
2.7. Lic. Luis Echeverría Alvarez.....56  
2.8. Lic. José López Portillo.....60  
2.9. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.....63

CAPITULO III. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

3.1. Características. Concepto de  
Plan Nacional de Desarrollo. ....68  
3.2. Análisis del Gobierno de  
Carlos Salinas de Gortari  
3.2.1. Política Económica.....72  
3.2.2. Política Social.....76  
3.3. Fundamentos Teóricos del  
Programa Nacional de Solidaridad.....80  
3.4. El Instituto Nacional de  
Solidaridad.....84

<b>CAPITULO IV.</b>	<b>EL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD EN EL DESARROLLO NACIONAL</b>	
4.1.	Situación Social y Económica de México (1988-1993) . . . . .	97
4.2.	La Secretaría de Desarrollo Social . . . . .	101
4.3.	Alcances del PRONASOL y su Papel en el Desarrollo Nacional . . . . .	104
4.4.	Perspectivas a futuro de PRONASOL . . . . .	107
<b>CAPITULO V.</b>	<b>ESTUDIO DE CASO: EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD FORESTAL</b>	
5.1.	Origen del Programa . . . . .	118
5.2.	Análisis Funcional . . . . .	127
<b>CONCLUSIONES</b>	. . . . .	<b>137</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	. . . . .	<b>145</b>

## **I N T R O D U C I O N**

## II

### INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad exponer las acciones que en materia de política social se instrumentan a través del Programa Nacional de Solidaridad.

Dicho Programa se creó debido a la imperante necesidad de coordinar y definir las políticas y acciones que en el ámbito de la administración pública se realizan para abatir los niveles de marginación de amplios sectores sociales.

El objetivo prioritario del Programa será abatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y de la población de las zonas áridas y de colonos de las zonas urbanas.

Para paliar los efectos provocados por un largo período de crisis económica, el Programa surge como una medida coherente que busca cortar la creciente dependencia de la población con respecto al gobierno, el cual pretende motivar la autosugestión de los grupos sociales en la solución de sus problemas más apremiantes. Todo ello en un contexto teórico denominado Liberalismo Social.

### III

Por su parte, el Programa Nacional de Solidaridad ha sido parte fundamental de la política del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, mismo que se ha constituido en el bastión que esgrime el gobierno para llevar a cabo su política de desarrollo social.

Desde su implantación en diciembre de 1988, cuando se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, ha buscado coordinar y definir las políticas y acciones que en el ámbito de la administración pública se llevan a cabo para abatir los niveles de marginación de amplios sectores sociales.

Se pretende hacer un análisis de los alcances del Programa de acuerdo a los objetivos planteados al ponerse en marcha, es decir, su papel en el desarrollo nacional. Asimismo, se busca comprobar las posibilidades de un programa social como el de Solidaridad en el contexto de un país que deja de ser propietario y asistencial y busca adecuarse al esquema mundial neoliberal.

Para lograr nuestro objetivo, hacemos un análisis de las políticas sociales de los gobiernos que emergieron de la Revolución, y en especial a partir del Gobierno del General

#### IV

Lázaro Cárdenas, cuando se sientan las bases del desarrollo industrial de México.

En análisis se hará por sexenios, comenzando, como se mencionó, por el que comprende de 1934 a 1940 que es cuando el Gral. Cárdenas logra la total pacificación del país y sienta las bases para implantar en nuestro país un modelo de desarrollo capitalista. A continuación se analizan los sexenios que comprenden el período de 1940 a 1965, cuando se instauró en nuestro país el modelo de Sustitución de Importaciones y pasamos al período de 1965 a 1970 que significa el agotamiento del patrón de desarrollo que se venía siguiendo. Posteriormente estudiaremos el sexenio 1970-1976, que es el del desarrollismo y su sucesor de 1976 a 1982 que significó el espejismo de un nuevo encuentro con el desarrollo, para pasar a continuación al sexenio 1982-1988, período de crisis y políticas de ajuste, para finalmente analizar el presente, en el cual se busca reestructurar al Estado y lograr la modernización económica.

Tal modernización implica la implantación de políticas sociales coherentes con el modelo de liberalismo social, puesto que a pesar de la ampliación de su presencia, el Estado propietario que se desarrolló durante décadas, empezó a ser



incapaz de atender las nuevas demandas de amplios sectores sociales, de estimular el desarrollo de una planta productiva y competitiva; ofrecer bienes y servicios públicos suficientes y con calidad; y en general, ayudar con eficiencia a la satisfacción de las necesidades sociales básicas, particularmente las de los grupos sociales menos favorecidos, el presente trabajo de investigación busca analizar la viabilidad del Programa Nacional de Solidaridad para satisfacer dichas necesidades, que por otro lado son impostergables.

El Programa Nacional de Solidaridad ha tratado de erradicar la pobreza extrema que afecta a millones de mexicanos y reducir las desigualdades sociales, para hacer que esos millones de marginados tengan acceso real a los niveles mínimos de bienestar; no únicamente de satisfactores materiales, sino también a los de educación y cultura. Sin embargo, los rezagos económicos y sociales que se han acumulado por décadas son extremos y han dificultado la implantación eficaz del Programa y por lo tanto, su total alcance se percibiría si se planteara a un plazo mayor que el que se circunscribe al presente sexenio.

Actualmente, y debido a presiones internas y externas en la economía, el PRONASOL ha disminuido su ritmo y ante la

## VI

inminencia de la permanencia en el poder del partido gobernante, la política social de la presente administración tendría asegurada su continuidad para el próximo gobierno, esperando la reactivación de la economía, y por consiguiente, seguir llevando a cabo los objetivos del Programa.

Por otra parte, y para fundamentar nuestro estudio, el marco histórico está delimitado en el presente siglo, a partir del sexenio del Presidente Cárdenas, quien buscó implantar en nuestro país el esquema liberal social de la Revolución dando especial impulso a la organización de obreros y campesinos y a la instauración de instituciones que sentaran las bases del desarrollo industrial de México para modernizar la planta productiva.

Continúa nuestro estudio con los gobiernos que le sucedieron hasta la actualidad, poniendo especial énfasis en las políticas de carácter social y sus logros, así como las deficiencias de los mismos que dan origen a que en la actualidad se planteó la necesidad de instrumentar un programa nacional de solidaridad para paliar los rezagos que en ese renglón se observan; el cual se halla inmerso en un contexto de reforma de Estado, la cual representa el caso de un Estado

## VII

propietario y asistencial a otro con amplia participación social. Ello implica que la modernización económica, social y política se lleven a cabo en un esquema liberal con la participación activa de los individuos y de la iniciativa privada.

El Estado había desarrollado una enorme penetración que, en ocasiones, invadía espacios legítimos de la sociedad civil y la vida productiva, con una creciente pero no siempre eficiente industria paraestatal, lo que le impedía el cumplimiento de sus responsabilidades.

La reforma de Estado debe ser capaz de permitir el desarrollo nacional y de hacer realidad la necesidad de justicia social de la población.

Para ello, el presente régimen ha tratado de impulsar una política social caracterizada por una amplia participación ciudadana dentro de un esquema de mayor relación entre la sociedad y el Gobierno.

Asimismo, el Programa Nacional de Solidaridad se enmarca en una política que se encamina a disminuir los efectos de dos

## VIII

décadas de aguda crisis en nuestro país, que principalmente ha afectado a estratos inferiores de la sociedad. Las manifestaciones de la crisis son esencialmente: el estancamiento de la economía, crecimiento de la pobreza, pérdida del poder adquisitivo de los salarios, crecimiento de los niveles de desempleo ante un constante incremento de la población y descontento de la sociedad ante el gobierno.

Ante estos problemas, el gobierno ha instaurado algunas políticas que incluyen el pago de la deuda, la disminución del gasto público, la desincorporación de empresas públicas, la apertura comercial y el desarrollo de exportaciones no petroleras, abatimiento de la inflación y reconversión industrial.

En este contexto, el PRONASOL tiene el objetivo prioritario de combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y de la población de las zonas áridas y de colonos de las zonas urbanas.

El método analítico que se empleará en el presente trabajo de investigación ayudará a verificar los logros del Programa

## IX

Nacional de Solidaridad de acuerdo a la justificación con que se creó y su aporte al desarrollo nacional.

Como complemento a esta investigación se llevará a cabo un estudio de caso, sobre el cual se tiene mayor conocimiento. Esto es el Programa Solidaridad Forestal, vertiente del PRONASOL que busca promover y apoyar la Política Nacional de Desarrollo Forestal. Cabe señalar que dada su reciente creación, la evaluación que del mismo se hará, solamente es indicativa.

Para esto es necesario analizar los documentos oficiales del Instituto Nacional de Solidaridad, el cual se creó con el propósito de coadyuvar al logro de las estrategias planteadas en el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, surgido en el seno de la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, se fundamentarán los avances del PRONASOL a través de la información que se obtenga de las fuentes hemerográficas y satisfacer así el objetivo de la tesis: analizar la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de la población marginada a través de un programa de política social en un Estado que abandona el modelo intervencionista y asume su papel de rector en materia económica y social.

X

En el primer capítulo de la presente tesis, se presentan las bases teóricas y políticas de las cuales parte el estudio de los programas sociales del gobierno.

En el capítulo segundo se hace un análisis de los antecedentes de las políticas sociales de los gobiernos que surgieron de la Revolución tratando de cristalizar la lucha de justicia social que le dió origen.

La tercera parte hace un análisis de la labor de la presente administración, así como de los fundamentos de la creación del Instituto Nacional de Solidaridad, el cual es un instituto de investigación documental y formación.

En el capítulo número cuatro se evalúan las metas alcanzadas a través del Programa de acuerdo con los objetivos planteados por el mismo.

Finalmente, en la quinta parte se analiza como estudio de caso el Programa Nacional de Solidaridad Forestal, uno de los Programas del programa en marcha, de acuerdo a los fundamentos que se tienen en el desarrollo de la presente tesis, es decir, de la participación ciudadana y de la autogestión social.

## **CAPITULO I      MARCO TEORICO**

- 1.1. Concepto de Solidaridad**
- 1.2. Reforma de Estado**
  - 1.2.1. Estado de Bienestar**
  - 1.2.2. Estado Social**
  - 1.2.3. Liberalismo Social**
- 1.3. División de Poderes y Atribuciones del Poder Ejecutivo**
- 1.4. Política Social**

## CAPITULO I. MARCO TEORICO

### 1.1. Concepto de solidaridad

El concepto de solidaridad significa un "Sentimiento que impele a los hombres a prestarse una ayuda mutua" (1).

A lo largo de nuestra historia, el pueblo mexicano ha luchado por la igualdad, por impulsar la equidad en el acceso a las oportunidades de progreso y por el justo reconocimiento del trabajo.

Sin embargo, y a mi entender, los gobiernos mexicanos habían sido receptores de esas demandas y se habían encargado de satisfacerlas, muchas veces lográndolo a medias, y otras, ni siquiera eso.

El concepto de solidaridad en el sentido que se emplea en la actualidad, implica la reestructuración del Estado para que participe en mayor grado la sociedad en la actividad organizativa de la economía, esto es, se busca que con el Programa Nacional de Solidaridad los actores económicos sean

---

(1) Diccionario Larousse. Ediciones Larousse, México, 1990, p. 863.



quienes logren el bienestar social por medio de su iniciativa y autogestión.

"La solidaridad (...) se ubica en el contexto caracterizado por el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica perdida durante la década anterior y la acelerada transición hacia una nueva forma de organización, funcionamiento y vinculación de la economía con el exterior" (2). Es decir, que el Programa tiene como una de sus metas principales, el lograr que la economía nacional y la producción logren un nivel competitivo a nivel internacional, una vez agotado el modelo económico anterior, vinculado más con el mercado interno.

Este modelo implicaba una dependencia de los actores sociales respecto a la actuación del Estado, esto es, un modelo de desarrollo económico centrado en la actividad estatal. El Estado crecía para lograr la satisfacción de las demandas de esta dependencia y no de acuerdo a las necesidades y exigencias de una sociedad que era cada vez más activa y se encontraba en una acelerada transformación.

---

(2) González Tiburcio, Enrique. Seis Tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad. Instituto Nacional de Solidaridad, México, 1993, p. 10.

Ante la pregunta de cómo lograr el desarrollo económico anhelado y a la vez no seguir sacrificando a los estratos medio y bajo de la sociedad, el Programa Nacional de Solidaridad se crea como una respuesta a la necesidad de coordinar y definir las políticas y acciones que en el ámbito de la administración pública para abatir los niveles de marginación de amplios sectores sociales.

El Programa está diseñado para que la población sea quien, por medio de la ayuda mutua, logre un beneficio común, con escasa participación del Estado.

Más que una solidaridad del gobierno para con los individuos, se busca que éstos se organicen y se solidaricen entre ellos. Es aquí donde se aplica la definición pura de solidaridad, esto es, de apoyo y unificación para un logro que beneficie a quienes forman parte de un grupo.

## **1.2. Reforma de Estado**

### **1.2.1. Estado de Bienestar**

Debido a que el hombre vive en sociedad, está claro que no es posible conformarse, en política, con un comportamiento

individual exclusivamente egoísta, sin consideración de sus consecuencias sociales. No es posible, por tanto, perseguir el interés individual sin límite, es decir, prescindiendo de los eventuales daños provocados por el resto de la colectividad. Y en efecto, existe en todas partes un derecho, una legislación, que asegura un límite indispensable a la libertad individual. Cada uno busca su óptimo, pero dentro de los límites preestablecidos. Esos límites son más o menos estrechos, según la idea que se tenga del bienestar común y de su mucho o poco contraste con el bienestar individual.

Por analogía, se puede admitir que las elecciones colectivas (las realizadas en nombre de todos por algún gobierno), apuntan a maximizar una función de bienestar social, que según Bergson: "Si la autoridad política está constituida por una sola persona, que puede decidir como le parece (dentro de un campo de posibilidades delimitado por los vínculos existentes), el problema se reduce nuevamente a la especificación de una función de utilidad individual". Agrega el mismo autor: "Pero las cosas cambian si la autoridad política está formada por un grupo de personas colocadas en el mismo plano, que pueden tener preferencias distintas, o bien si se requiere que la única persona que decide tenga en cuenta las

preferencias individuales de los ciudadanos; entonces tiene que haber una vinculación, que habrá de precisar, entre la función colectiva del bienestar social, esto es, el estado de bienestar y las funciones individuales de utilidad" (3).

En la actualidad se consideran pertinentes al estudio del estado de bienestar, las primeras tentativas de Adam Smith de demostrar que los intereses individuales y el interés social no están inevitablemente en contraste, y que en la economía de mercado existen mecanismos por los cuales, casi como por la guía de una "mano invisible", se concilian el instinto egoísta y la necesidad de pertenecer a una colectividad.

La política social de los gobiernos no renuncia a intervenir favoreciendo a unos y perjudicando a otros, a menudo suponiendo la posibilidad de comparar beneficios de diferentes individuos, de manera tal que se pueda concluir que las ventajas de unos superan las desventajas de otros.

Arrow ha indicado cuatro condiciones "razonables" que una función colectiva tendría que satisfacer para adecuarse a las

---

(3) Cfr. Bergson, B.A. Economía. Editorial Siglo XXI, México, 1990, p. 65.

funciones individuales de las que quiere ser la síntesis; pero después ha demostrado la imposibilidad lógica de que exista una función colectiva capaz de satisfacer simultáneamente las cuatro condiciones.

Esas condiciones son las siguientes: "la primera es que el procedimiento de síntesis sea aplicable a todas las circunstancias (con tal de que los individuos sean coherentes y manifiesten "preferencias transitivas": si A es preferido a B y B es preferido a C, A siempre debe ser preferido a C); la segunda es que se debe seguir la preferencia de un individuo si no va contra la preferencia de ningún otro individuo; la tercera es que si el procedimiento de síntesis conduce a preferir A a B, ese resultado no debe cambiar si algún individuo cambia sus preferencias en casos en que aparecen otras alternativas, pero no las cambia sobre la alternativa entre A y B; la cuarta condición "razonable", finalmente, es que nadie adquiere un poder dictatorial, llegando a entregarse en posibilidad de imponer vetos o de determinar por sí solo el resultado del procedimiento de síntesis" (4).

---

(4) Ricossa, Sergio. Diccionario de Economía. Editorial Siglo XXI, México, 1990, p. 64.

De este modo es como, según K.J. Arrow, uno de los principales exponentes de la teoría; se llega al estado de bienestar. Por nuestra parte creemos que la elección de la función colectiva de bienestar a maximizar representa una declaración de intenciones políticas, que no necesariamente derivan siempre de una mecánica suma de intenciones individuales, como sucedería en cambio si los beneficios individuales fueran homogéneos y medibles entre ellos.

Asimismo, la teoría del estado de bienestar no ha tenido vastas repercusiones en la política económica tal como se realiza en los principales países con economías de mercado. Sin embargo el estado de bienestar, aún cuando parte de principios que reconocen en el mercado de competencia perfecta un ideal con el cual comparar la realidad, ha terminado por devaluar el mercado en general.

En nuestro país, los teóricos del liberalismo han defendido el mercado, negando la validez de un método que pretenda condenar la realidad porque se aparte de un ideal imposible y discutible. El método correcto, según esa tesis, es la comparación entre dos o más situaciones reales o realistas, tomando en cuenta las imperfecciones imposibles de eliminar en

un futuro previsible: defectos de información, la corrupción en los ámbitos de autoridad, el mal manejo de la administración pública, etc.

El objetivo debería ser limitar los daños que pueden producir las imperfecciones, en lugar de hacerse la ilusión de poder subsanarlas por completo con el instrumento político.

Incluso, "...los defectos del mercado no son juzgados respecto a un ideal de perfecta eficiencia, sino respecto a las capacidades privadas y públicas efectivas". Por tal motivo "La doctrina liberal está dispuesta a sacrificar un poco de eficiencia por la libertad, si es necesario. Aún en caso de que la actividad pública fuera más eficiente que la privada, cosa que está por demostrar, se debería renunciar a ella si aumentara demasiado el poder coercitivo del Estado, que en general es más temido que el poder privado" (5).

### 1.2.2. Estado Social

El Estado interviene en un cierto momento o toma una acción concreta por razón de las fuerzas sociales en juego, de

---

(5) Veblen, Thorstein. Teoría de la Clase Ociosa. Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 77.

cuya acción aparece como resultante cada medida que el Estado adopta. Las fuerzas que se manifiestan en el seno de la sociedad, determinan su acción.

La acción social del Estado ha generado numerosas controversias, señala Eduardo Andrade al respecto: "Se podría acudir al ejemplo de las escuelas particulares y considerar si es conveniente que el Estado regule sus colegiaturas. La pregunta no puede formularse en abstracto, pues el planteamiento de si algo es conveniente siempre debe acompañar a un sujeto: ¿conviene para quién? Es decir, vale reformular los términos y preguntar si resulta conveniente para los propietarios de las escuelas particulares que el Estado regule esa actividad económica. Para ellos por supuesto no lo es, pues se les impondrían limitaciones a sus ganancias. Por otra parte, ¿conviene a los padres de familia la aplicación de dicha regulación? Sí, porque dispondrían de un marco normativo de referencia marcado por el Estado, dentro del cual se inscribirían las cuotas escolares" (6).

Es el conjunto de factores sociales, la correlación de

---

(6) Andrade Sánchez, Eduardo. La Intervención del Estado en la Economía. UNAM, México, 1986, p. 17.



fuerzas en el proceso social, lo que determina la acción que ha de asumir el Estado, combinado con el interés propio del mismo, pero no como un ente abstracto, sino como un conjunto de personas que aspiran a mantener la conducción del aparato estatal y que ponderan cuál de las medidas que puedan tomar redituará mayores beneficios para su propia posición en el interior del sistema que el Estado constituye.

En México, por mandato constitucional el Estado ha practicado un amplio intervencionismo en materia social. Sin embargo, el estilo de intervención pública de las últimas cinco décadas ocasionó un desbordado crecimiento de los aparatos públicos cuya presencia a veces es innecesaria y en ocasiones hasta distorsionante. "Con frecuencia se confundieron en un despliegue de la estrategia, el logro de principios -como la justicia social- con los instrumentos y herramientas del Estado para alcanzarlos. En el ámbito de la procuración de bienestar, este estilo marginó el propio esfuerzo de las comunidades y de las personas necesitadas. La situación llegó a su límite cuando se optó por rebasar la legitimidad y apoyo estatal en un intercambio de lealtades y de derechos (sociales y políticos) por la realización de la obra pública y de los servicios sociales (alimentación, salud, educación, vivienda) financiados

con recursos del erario público" (7).

Se planea entonces la duda de si el Estado no es más que un mero instrumento de las distintas fuerzas sociales que luchan entre sí y tratan de obtener la satisfacción de sus intereses. La respuesta tiene que partir de la afirmación de considerar al Estado como una fuerza dentro de la sociedad, con sus propios intereses.

Es el Estado, asimismo, un grupo actuante en la sociedad, constituido por quienes se ubican en el interior de su estructura y poseen la capacidad de tomar decisiones que refuercen su posición dominante dentro del propio grupo. Surge entonces el problema de definir los límites de ese grupo al que podemos considerar interesado en las decisiones que le favorecen como integrantes del Estado. La autopreservación del grupo que el Estado representa en la sociedad, exige tomar ciertas decisiones que favorezcan a todo el aparato del Estado como tal.

La autonomía relativa del Estado para la toma de

---

(7) Aguilar Villanueva, Luis. Solidaridad: Tres Puntos de Vista. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, México, El Nacional, 1991, p. 3.

decisiones está condicionada, en buena medida, por el grado de democratización que permita a las distintas fuerzas sociales manifestarse de diferentes formas.

La falta de equilibrio entre la participación social y el gasto público, llevó a los gobiernos posrevolucionarios, - que se hallaba frente a crecientes necesidades sociales a un enorme gasto y casi siempre abultado aparato público, lo cual propiciaba un descuido en la dimensión de los costos que afectaban la eficiencia de la gestión pública. La crisis fiscal del Estado puede entenderse como el desenlace de estilo de intervención pública, y como un momento culminante del desacoplamiento del equilibrio tradicional entre la demanda social y la oferta gubernamental.

La autonomía relativa coloca al Estado en un papel de árbitro, pero no debe éste idealizarse al extremo de considerarlo ajeno a la sociedad, escenario de las fuerzas en pugna; éstas siempre influyendo sobre él y no es imparcial porque tiene sus propios intereses en juego.

Tradicionalmente, ha sido recurrente el esquema del

gobierno para ofrecer bienes y servicios a los demandantes para satisfacer sus necesidades. La satisfacción de la necesidad sin una elevación paralela de la libertad, caracterizó a este estilo de intervención estatal y de política social. El énfasis en la gestión directa de las políticas llevó en muchas ocasiones al anquilosamiento burocrático de los programas y dejó de lado la cooperación entre ciudadanos, comunidades y gobierno, o la eventual autogestión de servicios públicos por parte de las mismas comunidades.

La noción del estado benefactor considera un deber del mismo, asegurar niveles mínimos de atención a necesidades básicas como el empleo o la alimentación. Sugiere también la idea de un estado social cuya acción, se dirige a evitar un desequilibrio tal que únicamente se beneficien unos cuantos y la mayoría se vea marginada de los satisfactores sociales.

Como afirma Serra Rojas: "La acción del Estado no debe limitarse a procurar el bien de determinadas personas o clases, sino a procurar el bien de todos los ciudadanos o los más posibles. Y se dice el bien, sin especificar cuál ha de ser porque se trata de propugnar el bien y felicidad completos, es decir, que ningún bien que pueda contribuir al bienestar humano

se excluya del fin del Estado. En esto se diferencia la sociedad política de las otras sociedades privadas, que se circunscriben a satisfacer anhelos particulares de los hombres, como los económicos, artísticos, etc." (8).

El estado benefactor interviene por la necesidad de correcciones equitativas en las relaciones sociales. Esta concepción atribuye al Estado una especie de voluntarismo benigno para actuar como árbitro e intervenir para corregir las desigualdades y proteger a los débiles frente a los fuertes.

El Estado interviene, en esta concepción, por equidad, en ejercicio de una acción equilibradora que permita establecer un plano de acción igualitaria entre sujetos que son, naturalmente desiguales.

Un ejemplo claro de la acción de un estado benefactor lo constituye los subsidios. Es el caso del agricultor que recibe fertilizantes a precios inferiores a su costo y obtiene provecho del precio más bajo; al mismo tiempo, podría decirse que se beneficia el país en general, pues el bajo precio de los

---

(8) Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Porrúa, México, 1990, p. 450.

fertilizantes reduce los costos de producción en el campo y permite que los productos agrícolas lleguen más baratos a los consumidores, o bien hace más atractiva la producción agrícola y un mayor número de personas se interesará en ella, favoreciendo la mayor producción de bienes de primera necesidad o para la exportación. De este ejemplo se ve que algunos subsidios constituyen una forma de redistribución de recursos: lo importante es analizar el efecto real de cada uno de ellos.

La intervención del Estado es indispensable para que los grupos de menor poder económico vean favorecidos sus intereses, pero quienes disponen de medios suficientes no siempre la necesitan para lograr sus fines. "Generalmente la abstención en cuanto a acciones directamente productivas o de regulaciones demandadas por capas sociales desfavorecidas, apoya al poder económico, por eso trata de descalificar tales acciones del Estado denominándolas paternalismo, populismo, socialismo o comunismo, según el grado de virulencia de cada grupo" (9).

Se llama paternalismo o populismo a las acciones del Estado que tienden a corregir desequilibrios sociales y favorecer a los grupos con mayores necesidades económicas, pero

---

(9) Andrade Sánchez, Eduardo. Op. Cit., p. 22.

no se estima como paternalismo o populismo la acción protectora del Estado en cuanto a los intereses de los grupos con mayor poder económico .

### 1.2.3. Liberalismo Social

La ideología liberal tiene sus raíces en las ideas plantadas por Adam Smith y David Ricardo, que argumentaban el principio de que el Estado debe abstenerse de regular la actividad económica, que debe dejarse en libertad a los individuos para buscar su beneficio y, como resultado de un equilibrio de la lucha de todos por alcanzar sus propios objetivos, se producirá una mejoría general.

El liberalismo pugna por disminuir la injerencia económica del Estado, pero al mismo tiempo quería incrementarla en el sentido de actividad preservadora de sus intereses, es decir, el Estado no debía regular determinadas formas de producción o de circulación pero sí garantizar el goce de los productos de la actividad económica.

No se pretendía marginar al Estado totalmente de la acción reguladora, sino que ésta se dedicará exclusivamente a salvaguardar el disfrute de los bienes obtenidos mediante tal

actividad.

Cuando el liberalismo plantea como ideología de la burguesía emergente la abstención del Estado, pugna por el libre juego de las fuerzas económicas en su propio beneficio.

La aplicación de la teoría produjo, como consecuencia, graves desequilibrios sociales que reclamaron acciones correctivas y produjeron, a manera de reacción, nuevas manifestaciones ideológicas como el socialismo, la cual es una ideología antiestatista, mucho más que el liberalismo, puesto que éste exigía un Estado capaz de preservar sus propios intereses mediante la aplicación de medidas coactivas y del uso de la fuerza. El socialismo, en cambio, supone un esquema de supresión del Estado precisamente por considerar que emplea la fuerza sólo en beneficio de la clase propietaria de los medios de producción.

El liberalismo estima que el Estado debe asegurar la libertad de los individuos para tratar económicamente entre sí, preservar la propiedad, y en general, los derechos derivados de este libre juego entre los miembros de la sociedad.



En el curso de la década de los ochentas se observó una tendencia internacional encaminada a una mayor libertad de acción de la empresa privada. En los países occidentales, en general, triunfaron las visiones basadas en la mayor libertad económica con disminución del papel del Estado y retracción de la empresa pública. El gobierno de Reagan en los Estados Unidos, el de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, el de Helmut Kohl en Alemania, e incluso el régimen socialista de Francois Mitterrand, aplicaron medidas de carácter neoliberal que tendían a disminuir la intervención del Estado y a otorgar un mayor margen de libertad de acción a la empresa privada.

Esta corriente podría explicarse en los términos anteriores, es decir, en el sentido de que el capital internacional realiza acciones que restringen el papel del Estado por resultar ello más conveniente para el flujo internacional de capitales y para el desarrollo de las grandes empresas de occidente.

Las presiones sobre el Estado provinieron sobre todo del capital financiero, y no se observó la acción de otras fuerzas capaces de contrarrestarla.

Esta tendencia afectó a los países subdesarrollados, pues aunado a ese repunte del neoliberalismo, fueron acosados por una enorme deuda externa impagable en los términos imperantes.

Sin embargo, la dinámica del capitalismo financiero internacional no aspiraba a finiquitar saldos, más bien pretendía que los países deudores proveyeran de un flujo constante de capital a las naciones más avanzadas.

Hasta principios de la segunda mitad de la década pasada, esa era la tendencia predominante.

La propuesta del liberalismo social pretende continuar con esta tendencia, pero sin desatender su política social.

Actualmente se busca la participación social organizada para atender las necesidades más apremiantes de la población y para atenuar los efectos de la crisis heredada de administraciones anteriores. Un papel más activo de la sociedad para elevar el nivel de vida de las familias y una relación directa y franca entre el gobierno y comunidades. Lo anterior "...distingue al proceso de modernización en marcha, con un

sentido nacionalista y democrático" (10).

Lo anterior representa el fundamento del liberalismo social. "El liberalismo social mexicano, de larga tradición en nuestra historia, ha nutrido en su momento a la Revolución y a los gobiernos surgidos de ella con profundas raíces populares. En la circunstancia actual la modernización refleja la decisión de cambiar en libertad y con el acuerdo de la Nación. Se conjuga libertad con solidaridad y democracia, estímulos a la actividad económica con una regulación equilibrada del sector público, apertura con identidad nacional e igualdad de oportunidades con justicia" (11).

### 1.3. División de Poderes y Atribuciones del Poder Ejecutivo

Según el artículo 89 Constitucional las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- "I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia;

---

(10) Secretaría de Desarrollo Social. La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. SEDESOL, México, 1993, p. 5.

(11) Idem.

- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
  
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
  
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;
  
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglos a las leyes;
  
- VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
  
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
  
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente;
- XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos, a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso;
- XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución" (12).

El artículo 90 Constitucional, a su vez señala: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del

---

(12) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Porrúa, México, 1992.

Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Bajo este ordenamiento, el Presidente de la República anunció en 1988 la creación del Programa Nacional de Solidaridad como parte de un proyecto de apoyo para las zonas de extrema pobreza.

"El pensamiento del Constituyente de 1917 se concretaba entonces a estimar que para el despacho de las obligaciones del Ejecutivo Federal, si bien se requería de dos clases de órganos que tuviesen a su cargo, unos funciones político-administrativas, otros funciones administrativas meramente dichas (...), a los primeros debía corresponder el núcleo de atribuciones dirigidas a la orientación del pueblo sobre el papel que al gobierno compete en la esfera de acción de los particulares, tanto en la reglamentación de la actividad privada como en el fomento, limitación y vigilancia de dicha

actividad, a fin de satisfacer necesidades colectivas..." (13).

El PRONASOL nace e inicia su operación formalmente el día 2 de diciembre de 1988, con el primer acto realizado por el Ejecutivo Federal en Palacio Nacional. "Su primera actividad al día siguiente, jornada inicial de su sexenio después de las ceremonias de asunción, consistió precisamente en el lanzamiento de ese programa... El programa incluye acciones de salud, alimentación, educación, formación para el trabajo, asistencia jurídica, etc." (14). También instaló la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad en el Salón de Recepciones del Palacio Nacional, cuyo acuerdo de su creación se publicó el 6 de diciembre de 1988 en el Diario Oficial de la Federación. Por último, en dicha jornada fue nombrado como Coordinador General del PRONASOL a Carlos Rojas Gutiérrez, Subsecretario de Desarrollo Social y Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto (fusionada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

---

(13) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. UNAM, México, 1985, p. 210.

(14) Granados Chapa, Miguel Angel. "Plaza Pública". La Jornada, 7 de diciembre de 1988, p. 1.



Los programas de política social que ponga en marcha el gobierno federal, por lo tanto, tienen una justificación en el bienestar común, eso está claro, la controversia que causan estas políticas surge cuando se plantea si éstas deben, en mayor o menor medida, dirigir los proyectos que los particulares pueden llevar a cabo por su cuenta.

En administraciones anteriores, las políticas sociales que instrumentaba el gobierno, dotaban a la población de los servicios y productos con subsidios y prácticamente sin ningún costo para los beneficiados.

#### 1.4. Política Social

El estudio de la política social no debe prescindir de la consideración del estado benefactor y de su desarrollo.

La política social implica la elaboración de planes para la acción futura sobre los recursos e instituciones sociales. El propósito de una política social es satisfacer las necesidades de una sociedad.

Hay que tomar en cuenta que no se pueden aislar las estrategias y las políticas sociales con respecto a los cambios

y las tendencias de la economía y el comercio internacional. Las necesidades de acción social y las posibilidades de su ejecución y de su financiamiento son influidas por sus costos iniciales de procesos de transformación en la economía, por el empeoramiento de la distribución del ingreso, por la evolución de las políticas fiscales y por el grado de apertura de la economía, en paralelo al desarrollo de otros esquemas sociales (educación y solidaridad). Es frecuente que se den períodos que aumentan las demandas de intervención del Estado en materia social, al tiempo que disminuyen los medios reales de garantizarlas. Esto se aprecia cuando se pasa a un régimen estatista a otro con elementos de neoliberalismo económico (privatizaciones, apertura y fomento de inversiones extranjeras), lo que en el corto plazo genera desempleo y desajustes de precios a manera simultánea al agravamiento de las restricciones financieras. Esto obliga a adecuaciones en esquemas y a asignaciones particularmente cuidadosas y efectivas, de acuerdo a las prioridades.

Es fácil de percibir que toda prestación gratuita tiene un costo por financiar, que no se puede distribuir más allá de lo que se produce, y que a la larga no es factible sostener un aumento de transferencia social que supere la tasa de

crecimiento de la producción. Además de que los gastos sociales se incrementan regularmente a un ritmo varias veces mayor que el de la producción interna, y los subsidios tienden a un desequilibrio explosivo en virtud de conquistas laborales, factores demográficos y posibles estancamientos o disminuciones de demandantes en paralelo con aumentos en el costo y la demanda real de servicios o transferencias. Pero el financiamiento a través de cuotas sobre los salarios no puede elevarse de manera indefinida, ya que se corre el riesgo de desestimular el desarrollo del empleo o de afectar la capacidad competitiva al recargar costos en una economía abierta, a la vez que el presupuesto general suele tener sus propias restricciones como para recurrir a él de modo permanente.

El presente trabajo no tiene como objetivo analizar opciones de sujeción de gastos o de fórmulas complementarias de financiamiento, ya que es evidente que el Estado no está en capacidad de hacer todo solo, de ahí que se haya puesto en marcha un programa como el de Solidaridad.

Es así como surgen requerimientos de concertación con los más diversos miembros de la sociedad para promover e impulsar mecanismos o acciones de apoyo y solidaridad, que también

implican necesidades no sólo de organización sino también de financiamiento, ante las cuales deben competir positivamente los sistemas tradicionales de política social.

En México, el Estado en un acto de política social y como respuesta a las presiones sociales, ha expedido leyes y ha puesto en marcha programas para evitar la inestabilidad sociopolítica y mantener el control para la conducta de la sociedad.

La política social ha sido un importante instrumento gubernamental cuyo objetivo ha sido el de lograr mejorar las condiciones económicas, sanitarias, sociales y culturales de la población. Las transformaciones en los rubros anteriormente mencionados ocurridas en la década de los años cuarenta en la sociedad mexicana presentan un rápido dinamismo de cambio; de ahí que la política social, desde su inicio a la actualidad, se ajuste y modifique de acuerdo con cada contexto específico, logrando sus objetivos satisfactoriamente algunas veces, y otras constituyendo dolorosos fracasos.

Debido a estos último, y a otros factores, un gran número de mexicanos vive en condiciones de pobreza en el campo y en

las ciudades. Sus necesidades básicas no están adecuadamente satisfechas y presentan deficiencias en aspectos esenciales como nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo productivo. Parte de la población que no satisface sus mínimos de bienestar son productores con pocos recursos, baja productividad e incapaces de retener una porción significativa del valor que generan con su trabajo. Además, "...se asientan desarticuladamente en los espacios conurbados de las ciudades y en las zonas áridas, semiáridas y serranas, donde ocupan tierras de bajo rendimiento y con un alto riesgo de padecer siniestros" (15).

Las políticas sociales buscan romper el círculo vicioso que reproduce y acrecienta la pobreza. Esta se manifiesta en todo el territorio, pero se concentra en áreas y grupos delimitados. En algunas entidades es la condición social predominante, por lo que la atención a esas regiones reviste un orden de prioridad claro. "Alimentación, seguridad social, vivienda, empleo, educación y ambiente sano son indispensables para un verdadero desarrollo social e igualdad de oportunidades" (16).

---

(15) La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. Op. Cit., p. 9.

(16) Idem.

**CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS**

**Programas Sociales de los Gobiernos Postrevolucionarios**

- 2.1. General Lázaro Cárdenas
- 2.2. General Manuel Avila Camacho
- 2.3. Lic. Miguel Alemán Valdés
- 2.4. Lic. Adolfo Ruiz Cortines
- 2.5. Lic. Adolfo López Mateos
- 2.6. Lic. Gustavo Díaz Ordaz
- 2.7. Lic. Luis Echeverría Alvarez
- 2.8. Lic. José López Portillo
- 2.9. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado

**CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS****Programas Sociales de los Gobiernos Postrevolucionarios****2.1. General Lázaro Cárdenas**

Los ideales revolucionarios de Lázaro Cárdenas se hacen tangibles desde su puesto de Gobernador del Estado de Michoacán. Allí, el General pone en marcha un amplio proyecto agrarista, cuando el gobierno central, encabezado por Calles, se mostraba reacio a aplicar un programa de tal magnitud a nivel nacional.

Además, se crea la Confederación Michoacana de Trabajadores, la apertura de más de cien escuelas para obreros y campesinos, el rescate de los bosques de Michoacán de manos extranjeras y la construcción de presas y caminos carreteros constituyen las principales medidas para hacer realidad los ideales revolucionarios.

Ya como presidente, Cárdenas se tuvo que enfrentar a la grave secuela dejada por la crisis económica de 1929-1933. Propuso la Ley de Crédito Agrícola y las fundaciones del Banco de Crédito Ejidal, del Departamento para proteger la fauna y la

flora del país, de la Comisión Federal de Electricidad y de otras instituciones de interés económico.

El signo dominante en este sexenio fue el cambio en todos los órdenes: "tan sólo en seis años se dieron tres diferentes leyes que reformaron a la administración pública: 1934, 1935 y 1939 e innumerables modificaciones y adiciones a las mismas" (17). En el plan sexenal del presidente Cárdenas se puntualizó de manera tajante: "...la responsabilidad del Estado en la política a seguir; concibiendo esa etapa como la primera en un régimen progresivo de economía planificada... Ahí ubicó su justificación y base la acción organizadora del Estado, precisamente esa era la clave de la movilización de masas: la organización" (18).

De la labor social de Cárdenas destacan también las siguientes acciones: lucha en contra del alcoholismo, reparto de haciendas, como la que se situaba en su lugar de origen, el apoyo oficial de las huelgas y las manifestaciones multitudinarias; su enfrentamiento con los industriales de

---

(17) Fernández Santillán, José. Política y Administración Pública en México. Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México, 1989, p. 27.

(18) *Ibidem*, p. 29.



Monterrey con el fin de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y para que adoptaran una postura más nacionalista; la creación de la Confederación de Trabajadores de México que aspiraba a defender al gobierno, mejorar la calidad de vida de los trabajadores y conseguir la instauración de un régimen socialista; el reparto entre peones de las tierras que conformaban La Laguna, en Torreón; la creación de comunidades agrarias con la doble responsabilidad de conducir a los campesinos a su liberación y de mejorar la condición de la agricultura del país; así como amplios programas de apoyo a comunidades indígenas.

La administración pública, especialmente en estos ramos, "...comenzó a dar muestras del manejo político que era capaz de ejercer sin entrar en conflicto con los sectores sociales, sino más bien moldeando y dando cauce institucional a las demandas" (19).

Con el fin de que empresas estratégicas para la economía nacional pasaran a manos del Estado mexicano, el presidente Cárdenas nacionalizó los ferrocarriles, el petróleo y los latifundios; en 1936 la fundación del Departamento de Asuntos

---

(19) Ibidem, p. 30

Indígenas y trata de ofrecer servicios de comunicación, educación y salud a los pueblos aislados.

Durante el sexenio cardenista caminaban a la par los propósitos de mejoras sociales y de desarrollo económico. "Nada se podía lograr en materia de mejoras populares, si no se contaba con una economía dinámica que fuera capaz de aprovechar los inagotables recursos de la nación. Combatir el atraso representaba, instantáneamente, poder cumplir con las demandas sociales, y la única forma de superar el atraso era el impulso a la producción, respetando el papel de la economía privada y dotando a los trabajadores de los recursos necesarios para hacer funcionar los ejidos y las cooperativas. De esa manera reformas sociales y desarrollo eran los mismo" (20).

Para finales de la administración cardenista, la postura gubernamental se hizo más moderada, los grupos organizados habían entablado una franca alianza: el nuevo partido oficial, el Partido de la Revolución Mexicana, que se encontraba integrado por cuatro sectores: el campesino, el obrero, el popular y el militar. Para Cárdenas, la organización obrera y campesina era indispensable para la transformación social de un

---

(20) Idem.

país. La idea de un México orientado principalmente hacia el campo, bajo un sistema que beneficiara a los campesinos y que evitara la transferencia de recursos del campo a la ciudad, fue el principal motor de las acciones cardenistas.

"La forma que asume la organización social es diversa no sólo por el grado de desarrollo de la sociedad, sino también por la naturaleza de las actividades materiales en que se desenvuelve el hombre". Debido a ello, "la organización agraria se diferencia de la organización obrera. La dispersión geográfica en que se da la actividad agrícola hace que su dimensión natural sea local. En contraste, en el caso obrero la concentración es lo típico, puesto que hay mayor comunicación urbana y más especificidad laboral. La interacción en el campo es casual y en la fábrica es cotidiana" (21).

## 2.2. General Manuel Avila Camacho

Las primeras políticas sociales de Avila Camacho tendieron a consolidar la unidad nacional, amenazada por el fascismo, lo que provocó la fundación del Consejo Nacional Obrero (1942), de

---

(21) Quiroz Pérez, Miguel. Otras Razones en el Ejercicio del Poder en México. Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México, 1992, p. 155.

acuerdo con el pacto firmado ante el presidente por las principales organizaciones de trabajadores, así como el pacto Obrero-Industrial firmado en 1945 por el citado Consejo y las organizaciones patronales, a fin de sentar las bases para la industrialización del país.

"La posibilidad de desarrollo capitalista estaba cifrada en lo que pudiera lograr bajo esta perspectiva, que traducida en el lenguaje oficial era la columna vertebral de las conquistas revolucionarias. Sin desarrollo económico no podía haber justicia social. Hacia allá tenía que ir forzosamente la acción del sector público" (22).

Con estas medidas, así como la formación de la organización nacional de los comerciantes, como entidad separada de los industriales, el Ejecutivo asumió una responsabilidad mayor en la conducción de las tareas de desarrollo nacional.

El gobierno asumió un papel más participativo en la economía. A través de Nacional Financiera impulsó su participación en industrias básicas tales como la siderurgia,

---

(22) Fernández Santillán, José. Op. Cit., p. 45.

la de artículos eléctricos y la de fertilizantes. Se impulsó la creación de infraestructura, principalmente caminos, electricidad y obras hidráulicas.

De lo anterior queda clara la forma en que el desarrollo capitalista de México corre paralela a una política gubernamental que dependía bastante del endeudamiento. "Tal endeudamiento reposó, como era lógico esperarse, sobre las espaldas de los más débiles. Fenómeno que no se presenta como un hecho particular de México, sino que es una característica general del sistema capitalista" (23).

El reparto agrario en este período fue más moderado que el anterior. El ritmo de reparto declinó, aunque todavía fue considerable, se distribuyeron casi 6 millones de hectáreas lo que representó la tercera parte de las dotaciones bajo el cardenismo.

Se alentó la formación de colonias militares y el poblamiento de Baja California, apoyó la investigación agrícola y la modernización de la agricultura.

---

(23) Ibidem, p. 46.

En este rubro podemos apreciar claramente dos tendencias: el creciente favorecimiento a la pequeña y mediana propiedad demostrada en la dotación de créditos y en la expedición de un sinnúmero de certificados de inafectabilidad y la distorsión consciente del viejo sentido del ejido, es decir, "...se hizo todo lo posible por individualizar el trabajo, al parcelar propiedades que antes eran comunales. Grandes extensiones de terrenos nacionales que podían haber sido explotados por el trabajo colectivo fueron cedidas en propiedades particulares" (24).

En materia laboral el logro más importante fue la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1944, con aportaciones del gobierno, trabajadores y empresarios.

El movimiento obrero fue menos protagónico y decayó la iniciativa política mostrada años antes, hecho que tuvo por corolario el triunfo, en la dirección de las más importantes organizaciones obreras nacionales, de la corriente más cercana al gobierno.

Sin embargo, el contexto resulta favorable. "Por primera

---

(24) Ibidem, p. 40.

vez desde la Revolución puede convocarse a las fuerzas internas para tareas creativas. Los obreros están dispuestos y aceptan los sacrificios que impone la seguridad nacional, renuncia a la reivindicación del bienestar material a cambio de la lucha unitaria contra el fascismo. Se acepta que en aras de este fin se unifiquen las direcciones del partido y del Estado. ¿Cómo calificar de incorrecta la posición del proletariado industrial si por primera vez renuncia a sus intereses económicos en favor de la solidaridad internacional?" (25).

Dentro del Partido de la Revolución Mexicana también se dieron importantes cambios como lo fue la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) que agrupaba a un amplio espectro de fuerzas sociales. A partir de entonces esta Confederación ocuparía un papel preponderante, limitando la capacidad de acción del sector obrero.

Con respecto a la educación, el gobierno avilacamachista buscó integrar en una sola organización a los grupos magisteriales que se sumarían a las filas gubernamentales.

En este rubro se aumentó el presupuesto y el número de

---

(25) Quiroz Pérez. Op. Cit., p. 173.

maestros. Se puso en marcha un programa para la construcción de escuelas y se creó el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, dedicado a atender los niveles formativos en especial de los maestros rurales.

La educación superior recibió también un mayor subsidio y se impulsó la edición de libros a bajo precio, además de fundarse instituciones culturales de gran importancia.

Puede calificarse al de Avila Camacho, como un sexenio de compromiso, de esfuerzo por superar la polarización de la sociedad y avanzar hacia el fortalecimiento del poder civil. La unidad social contra el fascismo permitiría centrar el esfuerzo de los mexicanos en la "batalla de la producción".

### 2.3. Lic. Miguel Alemán Valdés

El gobierno de Alemán partió de la premisa de que para distribuir riqueza, lo primero que se tenía que hacer era crearla.

En todo apegado a esta tesis, el proyecto de industrialización alemanista señala la necesidad de concretar y favorecer una economía equilibrada, sustentada en el



razonamiento elemental de que sobre la miseria nada se edifica, lo cual suponía que aquellos a quienes la revolución había señalado siempre como los destinatarios de la riqueza nacional, debían primero ocuparse en producirla.

El desarrollo material requería de un impulso a la industrialización, la que por su parte, resultaría imposible sin la participación entre las clases y sin la acción de un agente que disciplinara el movimiento social. "La industrialización también requiere de una profundización en la participación económica del Estado. Así, la democracia como expresión civil se pospuso y la política corporativa se afianzó" (26).

El enriquecimiento del país, la lucha contra la pobreza, así como el impulso a la salubridad nacional, la elevación del saber y de la cultura en todos sus grados, el mantenimiento de las reformas sociales en favor de la clase obrera y la concesión de garantías al esfuerzo de toda empresa progresista, fueron los objetivos prioritarios que Alemán contempla en su programa de gobierno presentado en 1945.

---

(26) Ibidem, p. 181.

El mismo Alemán señaló la condición de tal situación en su primer informe de gobierno:

"La Secretaría de Trabajo ha realizado esfuerzos para encontrar en cada caso concreto el punto de equilibrio entre el interés humano y vital de los trabajadores y el económico y productor de los patrones" (27).

Una vez revitalizada la economía, el gobierno alemanista destinó considerables cantidades a la creación de infraestructura y obras públicas.

El índice de empleos creció considerablemente, se intensificó la campaña contra el analfabetismo emprendida por Avila Camacho; se crearon las Comisiones Nacionales del Maíz y del Turismo, así como la Comisión Hidrológica del Valle de México y el Departamento de Fomento y Planeación de Carreteras Nacionales.

La reglamentación del sindicalismo y del derecho de huelga, la preferencia de la economía sobre la política y del

---

(27) México a través de los Informes Presidenciales. Tomo 1 Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976, p. 84.

crecimiento urbano sobre la marginación rural, el respaldo a la inversión privada dejaron en claro la orientación del régimen alemanista, esto es, despunte industrial intenso y menor interés en la política social.

Tal situación no representaba una forma igualitaria de trato; "...al estar inmerso en un determinado tipo de relaciones económicas, el Estado es su principal agente organizativo. Piénsese que la autonomía del Estado no quiere decir neutralidad frente a la correlación de fuerzas sociales" (28).

Con crecimiento económico y eficiencia administrativa, el sexenio de Alemán cambió, modernizando la fisonomía del país, aunque subsistieron problemas sociales.

#### 2.4. Lic. Adolfo Ruiz Cortines

El propósito central del gobierno de Ruiz Cortines fue impulsar el desarrollo del país para paliar la pobreza en que se encontraba la mayoría de la población, el 60 por ciento de la cual habitaba en el campo.

---

(28) Fernández Santillán. Op. Cit., p. 65.

Más que de carácter ideológico, "...el discurso de Ruiz Cortines es simplemente lógico, manifestando en todo momento la necesidad de establecer el equilibrio entre el desarrollo sectorial, las relaciones económicas ciudad-campo y expresando su fe en el ordenamiento del crecimiento económico" (29).

El gasto público se orientó básicamente hacia obras de infraestructura que estimularon de una u otra manera los negocios privados. Las obras de irrigación igualaron las realizadas con anterioridad por todos los gobiernos postrevolucionarios: las carreteras comunicaron los extremos del país, se expandió la producción petrolera y el suministro de energía eléctrica. También se realizaron obras portuarias, escuelas, hospitales y viviendas.

Uno de los logros más importantes del sexenio ruizcortinista fue la ampliación de los servicios asistenciales, así como también la unificación de los esfuerzos para dotar a la población de viviendas; "...los programas de la Dirección de Pensiones, Seguro Social y los bancos hipotecarios y del Ejército y la Armada fueron coordinados por medio del

---

(29) Quiroz Pérez. Op. Cit., p. 217.

recientemente creado Instituto Nacional de la Vivienda" (30).

A pesar de que los salarios industriales habían crecido más rápido que el ingreso nacional y el costo de la vida; del aumento registrado en la participación del salario en el ingreso y del mayor incremento del empleo en relación con el crecimiento demográfico, el producto por habitante continuaba en niveles relativamente bajos.

El último año de gobierno de Ruiz Cortines no fue sencillo ya que diferentes grupos nacionales, ubicados entre los sectores populares más favorecidos por el crecimiento económico, se rebelaron contra la disciplina sexenal. Telegrafistas, maestros de primaria, petroleros y ferrocarrileros, exigieron aumentos salariales y una mayor autonomía sindical. Los estudiantes universitarios secuestraron autobuses urbanos tras decretarse un aumento en las tarifas.

El gobierno enfrentó los problemas mediante una mezcla de negociación, concesiones e imposición del orden, resolvió

---

(30) México a través de los Informes Presidenciales. Op. Cit., p. 118.

algunos de ellos, pero otros, como el ferrocarrilero, sólo los pospuso. En todos los casos, detrás de la demanda reiterada de aumento salarial yacía un amplio descontento contra la estructura sindical oficial, que en aras de criterios prioritarios del desarrollismo, había mantenido en un bajo nivel las demandas de los trabajadores.

Desde 1955 el país entró en una fase de repunte económico. Se dieron entonces las bases de una política económica y social para empezar a crecer sin problemas inflacionarios aunque, es justo decirlo, no se atacó un importante problema de nuestra historia social: la desigual distribución del ingreso.

Al finalizar el sexenio de Ruiz Cortines el país ya contaba con una presencia definida aunque contradictoria; una industrialización en plena expansión "...aunque con lacerantes contrastes con respecto a otros sectores; una agricultura comercial e industrial, pero conviviendo con la miseria endémica de millones de campesinos; un gobierno dinámico en el eje de la dirección del país, pero que cargaba ya con una pesada maquinaria burocrática; grandes centros urbanos junto a poblaciones carentes de los servicios indispensables" (31).

---

(31) Fernández Santillán. Op. Cit., p. 85.

Al lado del llamado "milagro mexicano" se veía la imagen dramática de un país con diferencias abismales.

#### 2.5. Lic. Adolfo López Mateos

El gobierno de López Mateos buscó de entrada medidas redistributivas del ingreso, las cuales fueron reforzadas por reformas constitucionales que hicieron efectivo el reparto de utilidades. Para los empleados públicos se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).

Se puso especial énfasis en la formación de los niños en sus primeros años, atendiendo para ello diversos aspectos: la vacunación, la protección a la infancia, para lo cual se creó un instituto y, el aspecto más polémico, el libro de texto gratuito para la enseñanza primaria.

El régimen intentó corregir los desequilibrios socio-económicos que había propiciado el crecimiento de los años anteriores, a través del fortalecimiento de la acción económica del Estado y de un nuevo impulso a los renglones tradicionales de política social, en particular la educación pública.

"El cambio de sexenio representó un buen momento para renovar la deteriorada fachada de la edificación construida por el régimen de la revolución: tenía que aceptarse el atraso presente para abrir la posibilidad del progreso futuro" (32).

El presidente López Mateos inició su gobierno con la bandera del nacionalismo en las manos, exhortando a la población a que se le uniera en la batalla contra las desigualdades sociales, haciendo a un lado desacuerdos y discordias. A pesar de que siempre manifestó su adhesión a los principios fundamentales de la economía mixta y su confianza en el sector privado mexicano. El presidente proponía un programa de estímulo al crecimiento en el que el Estado jugaba un papel central, de la misma manera que mantenía la convicción de que la prioridad rectora de la actividad económica debía ser la ampliación del mercado interno.

Sus propuestas despertaron grandes suspicacias entre los empresarios mexicanos, para quienes las posiciones anti-estadounidenses del gobierno en los foros internacionales o las

---

(32) Córdova, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. Era, México, 1982, p. 36.



políticas redistributivas y sociales que proponía López Mateos, revelaban tendencias hacia la izquierda que les eran inaceptables. Las organizaciones empresariales manifestaron de manera inequívoca su hostilidad al gobierno y durante los tres primeros años de gestión, la inversión privada fue prácticamente nula, y muchos capitales fueron enviados al exterior. En estas condiciones el gobierno se vio obligado a aumentar considerablemente el gasto social para mantener la actividad económica.

"El gobierno consideró además que la política social debería institucionalizarse y, para ello, desarrolló un programa de vivienda y seguridad social. Se incrementaba así la intervención del Estado en la economía, no sólo en el campo de la producción, sino también en el del bienestar social" (33).

El gobierno también tuvo que enfrentar conflictos laborales graves. Desde enero de 1959 la disidencia del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros puso a prueba la voluntad democrática del gobierno. Sin embargo, el aperturismo de que hacía gala López Mateos en el exterior no tenía ninguna

---

(33) Quiroz Pérez. Op. Cit., p. 229.

actitud correspondiente en el interior, a pesar de que hubo avances importantes en el terreno de la participación política, no se toleró la formación de organizaciones populares independientes, tal y como se demostró también a los maestros, y a los campesinos que intentaron la formación de una central autónoma, la Central Campesina Independiente.

En reforzamiento del control sobre los obreros, no sólo se debió al debilitamiento de éstos por la derrota del movimiento ferrocarrilero, "sino también a que el Estado sacó importantes lecciones que le hicieron, de inmediato, revisar y afinar el funcionamiento de los órganos administrativos que tenían que ver con este sector en primera instancia, pero también redefinió toda su política global frente a las grandes masas..." (34).

No obstante las dificultades que se le atravesaron en el camino del presidente, en cuanto al desarrollo de su proyecto nacionalista y moderadamente reformista, en su sexenio se registran reformas y decisiones de considerable importancia cuya trascendencia en la modernización del país es innegable. La nacionalización de la industria eléctrica, los fundamentos

---

(34) Fernández Santillán. Op. Cit., p. 92.

de la integración económica latinoamericana, el impulso a la industria automotriz, una nueva ley de inversiones extranjeras, las reformas al artículo 123 referentes al salario mínimo, la repartición de utilidades y la reinstalación obligatoria, la creación del ISSSTE, la reforma electoral que creó diputaciones de partido, el Plan de Once Años para la educación nacional, los libros de texto gratuitos, son algunos de los logros de un gobierno que intentó corregir desequilibrios e inequidades, acelerando el crecimiento, pero cuya acción encontró infinidad de obstáculos.

#### 2.6. Lic. Gustavo Díaz Ordaz

El esquema global de la gestión de Díaz Ordaz pareció estar dominada por un contenido político mantenido desde Avila Camacho con distintos énfasis, en el cual era posible preservar el desarrollo económico a partir del proceso de industrialización y expansión tecnológica, sustentándolo en una acción combinada del Estado y de los sectores económicos hegemónicos.

En tales condiciones "...el viejo empresario mexicano inculto, preparado pragmáticamente dentro del ambiente de los negocios, tiene que compartir las nuevas tareas con gente

técnicamente preparada" (35).

El otro eje del proyecto, que se concreta como generalización del programa de construcción nacional sustentada por el Estado, requiere el fortalecimiento del aparato estatal encauzado a garantizar la estrategia de desarrollo escogida. La opción diazordacista manifiesta reiteradamente, en contraste con su antecesor, una lógica de ahorro que desemboca en la configuración del desarrollo estabilizador que frena salarios y precios.

"Los objetivos del desarrollo estabilizador entraron en contradicción con las evidencias de que las estructuras económicas y sociales del país aparecían día a día más polarizadas, a pesar de los discursos oficiales que trataban de ocultar verdaderas dimensiones en las que se debatía la vida nacional" (36).

Un hecho relevante en la administración de Díaz Ordaz fue la apertura de los agentes privados en la cuestión educativa.

---

(35) Ibidem, p. 111.

(36) Cordero, Rolando. Los Límites del Reformismo: la Crisis del Capitalismo en México, en Cuadernos Políticos, N° 2, oct-dic., 1974, p. 43.

Dicha apertura se fundamentaba no sólo en la necesidad plural de la enseñanza sino en la capacidad concreta del Estado para atender las demandas de una población creciente.

Díaz Ordaz recibe el país en medio de una transformación de la sociedad, de rural a urbana. Aunque para él resulta claro el problema de la dimensión económica que encara los retos de la industrialización; el aspecto social de la transformación de campesinos en obreros, fundamentalmente, y el de la consolidación de una clase media importante que crece al amparo de los servicios y del propio crecimiento estatal que ha reservado para sí la responsabilidad mayor del desarrollo, constituyen elementos importantes en su gobierno.

Durante su gobierno se creó una comisión intersecretarial encargada del plan de desarrollo económico y social del país. La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) se transformó en un organismo público descentralizado. Se creó Productos Forestales Mexicanos. Se promulgó la Ley General de Bienes Nacionales y por primera vez se incluyeron en la Ley y en el Presupuesto de Egresos de la Federación las estimaciones de los organismos y empresas del Estado.

Finalmente, diremos que la mayor influencia en política social dejada por la gestión encomendada a Díaz Ordaz se centra en la austeridad.

"Desarrollo económico, orden social y conducta política mesurada: nada debía afectar el orden porque éste era el requisito del crecimiento y del bienestar" (37).

#### 2.7. Lic. Luis Echeverría Alvarez

Luis Echeverría inició una política para recuperar el equilibrio político que había perdido su antecesor por los trágicos sucesos de 1968 y buscó a toda costa congraciarse con los gremios estudiantiles e intelectuales. Inició, además, una política de conciliación social; puso en libertad inmediata a varios presos políticos y derogó el delito de disolución social.

En un intento por proteger el salario de los trabajadores y evitar el abuso de los vendedores y prestadores de servicios, se emite la Ley Federal de Protección al Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor (INCO) que se encargan de

---

(37) Quiroz Pérez. Op. Cit., p. 242.

asesorar y ayudar a los consumidores en la defensa de sus intereses. Se crea el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que en sus principios fue un organismo constructor de viviendas, para pasar a ser un organismo financiador de los trabajadores de la construcción de sus viviendas y así mejorar su nivel de vida.

"El INFONAVIT dispuso de un capital inicial cercano a los 5,500 millones de pesos operando en 8 ciudades de la República, para 1973 decía que había ya 3 millones de trabajadores inscritos con posibilidades de alcanzar vivienda, aunque tal posibilidad no era muy alentadora puesto que el Instituto operando a su máxima capacidad podía construir un máximo de 100 mil, que en realidad fue de 54 mil" (38).

En el ramo de la educación se dio un incremento en el presupuesto de 8 mil millones de pesos a 40 mil millones. En la educación superior aumentaron los subsidios a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el presupuesto al Instituto Politécnico Nacional (IPN). Se dio un gran impulso a la investigación aplicada y experimental. A ello se agrega la

---

(38) México a través de los Informes Presidenciales. Op. Cit., p. 130.

fundación de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Autónoma de Chiapas, la Autónoma de Chapingo y la Universidad del Ejército y las Fuerzas Armadas (UDEFA).

Dentro de su política laboral y en un intento de recuperar sus bases legítimas de apoyo, creó la Comisión Nacional Tripartita integrada por representantes del gobierno, de los obreros y de los empresarios que estaría encargada de examinar en común los problemas de la contaminación ambiental, la explosión demográfica y el mantenimiento del poder adquisitivo del salario. Reformó la Ley Federal del Trabajo a fin de proteger el salario. Se aprobó la revisión anual de los salarios.

Esta clase de políticas, más la repetición continua del llamado a la unidad de los obreros con el Estado, fueron los canales más utilizados para mantener la estabilidad social.

La CONASUPO estableció 10 mil centros de distribución para vender a los campesinos semillas y fertilizantes y puso en marcha un programa de capacitación que, en el curso del sexenio, instruyó a gran número de campesinos.



En el Distrito Federal se realizaron obras como el Sistema de Drenaje a Profundo de la Ciudad de Mexico y la terminación de la línea tres del Sistema de Transporte Colectivo (Metro).

En lo referente a la salud, se puso en marcha la Campaña Nacional de Vacunación Múltiple y un Programa Nacional de Paternidad Responsable.

Se reformó la Ley del Seguro Social para crear un nuevo grupo de cotización y de esta manera quedaron incorporados los campesinos de la zona temporalera a la seguridad social.

Esta política de seguridad social, con todas sus ventajas y defectos, penetró en ciertos sectores y grupos agrícolas, "aparte de este gran rubro de la seguridad social en el campo, la preocupación de los gobernantes por los problemas agrarios fue evidente por la transformación del viejo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria" (39).

---

(39) Fernández Santillán. Op. Cit., p. 123.

## 2.8. Lic. José López Portillo

Los primeros planes que se desarrollaron en esta administración, fueron la Alianza para la Producción, el Plan Global de Desarrollo y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM); todos ellos encaminados a resarcir los efectos que la crisis económica de 1976 había causado en el país.

"Existe además la idea constante de corregir disparidades y deficiencias en el aparato productivo, a través de los planes de congruencia que intentan hacer acordes los distintos planes y programas que han entrado en operación, como el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Industrial y otros" (40).

Con la Alianza para la Producción se buscó compartir responsabilidades, logros y sacrificios, dentro de un régimen de economía mixta; con este programa se proponía conciliar objetivos nacionales para alcanzar metas de desarrollo y justicia social, niveles mínimos de bienestar para toda la población, estimular la iniciativa individual, lograr mayor independencia del exterior y aumentar la producción de bienes

---

(40) Ibidem, p. 132.

y servicios.

Sin embargo, la crisis económica es persistente. "Sus causas: la devaluación, las tensiones corporativas y la demanda de participar desde adentro en el diseño de la estrategia de desarrollo. Se propone, por tanto, un programa que recupere la estabilidad, disminuya el gasto e incremente la productividad, las exportaciones y el ahorro interno" (41).

El Plan Global de Desarrollo intentaba ordenar las actividades nacionales, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud, vivienda y promoviendo un crecimiento económico equilibrado, sostenido y eficiente, con base a la mejor distribución del ingreso de las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

No obstante, después de un tiempo de transición, y habiendo superado el país satisfactoriamente la restricción financiera gracias a los aumentos del precio del crudo, "se ignoran los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y se recurre de nueva cuenta al subsidio indiferenciado.

---

(41) Quiroz Pérez. Op. Cit., p. 298.

Mediante créditos, exenciones fiscales, precios subsidiados se desazolvan los canales financieros y se liman asperezas ideológicas" (42). Esto con el fin de lograr una relación conjunta Estado-empresarios como participantes del mismo destino. "El gobierno de López Portillo no temió ser llamado gobierno patronal. Si el empresariado responde se verán los resultados. Buscando afianzar el acuerdo, se va más allá, y en un ánimo de crear corresponsabilidades se evita a un sector del mismo a que se incorpore a la gestión política" (43).

Para fines de su sexenio, López Portillo emprendió una acción encaminada a aliviar la problemática que se vivía, derivada de la abrupta caída del precio del petróleo, principal generador de divisas para el país. Por ello se ordenó la misión de mayor cantidad de papel moneda, a fin de que el gobierno contara con los suficientes recursos para sufragar los subsidios y los programas de beneficio social para las clases desprotegidas. Sin embargo, esta medida sólo disparó la inflación.

Para paliar la extrema pobreza en la que vivían algunos

---

(42) Ibidem, p. 299.

(43) Idem.

mexicanos, misma que persiste en la actualidad, se creó la COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), que se puede considerar como antecedente del Programa Nacional de Solidaridad.

### 2.9. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado

Miguel de la Madrid asume el poder en medio de una grave crisis económica. Hereda una enorme deuda con el exterior, recursos financieros escasos, se agudiza la fuga de capitales y se dispara la inflación.

La crisis de 1982 cuestionó el modelo político y económico de la Revolución Mexicana. "La sacudida fue de tal magnitud que generó un cambio profundo en las estructuras sociales. Se cuestionaron los vínculos establecidos entre un voluntarismo político y el crecimiento económico, que se había constituido en eje orientador de la vida institucional. La recesión no sólo supuso el fin de 47 años de expansión económica sino lo que es más importante, de los lineamientos de política económica y social que se habían instrumentado para lograrla" (44).

---

(44) Ibidem, p. 40

Ante este inquietante panorama, de la Madrid propone una transformación profunda de la nación, una auténtica renovación nacional, a fin de adecuar la organización política, económica y social a la realidad que vive el país.

La estrategia puesta en marcha se fundamentaba en las siete tesis que propone a lo largo de la campaña y que estaban englobadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 (PND): nacionalismo revolucionario; democratización integral; sociedad igualitaria; renovación moral, descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación y, por último, planeación democrática.

El Gobierno transfirió a los Estados las prestaciones de los servicios de educación básica y normal y de salud a la población; se puso en marcha el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. Todo ello con el fin de promover la participación del ciudadano y acercarlos a las decisiones que le afectan.

"Para lograrlo, la tarea fundamental de índole interna fue la reformulación del consenso social a través de la consulta popular. Esta fue la materia prima para un programa básico, con

cabida para todos los grupos que reclamaban participación dentro de un nuevo pacto y que buscaban la readecuación de sus funciones en el cuerpo social. Dicha participación era demanda recurrente" (45).

Se emprendió un ambicioso Programa de Seguridad Pública para mejorar los servicios de policía, procuración y administración de justicia.

Con respecto al desarrollo social, se procura elevar el nivel de bienestar de la población y mitigar en lo posible los efectos negativos de la crisis económica. Así, se logra no sólo continuar la operación de los servicios sociales que presta el Estado, sino incrementar su cobertura, aunque posteriormente se tengan que reducir los subsidios y las transferencias.

Se eleva a rango constitucional el derecho a la vivienda digna y decorosa de todos los mexicanos y se da gran énfasis a los programas respectivos. Se establece el derecho constitucional a la salud y se emprende una vigorosa política de asistencia social que tiene como misión la de proveer de servicios básicos a la población marginada.

---

(45) Idem.

El gran dilema que se presentó en el sexenio de Miguel de la Madrid era: crecer pero seguir pagando los intereses de la deuda externa. Ante esta disyuntiva, y ante las fuertes presiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno tuvo que instrumentar una política de austeridad, por lo que los programas de carácter social cedieron su paso a la reconversión industrial y al pago de la onerosa deuda. Esto generó una crisis económica que afectó a amplios sectores de la población generando un disgusto generalizado que se vió reflejado en las urnas en las elecciones presidenciales de 1988.



### **CAPITULO III. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**

- 3.1. Características. Concepto de Plan Nacional de Desarrollo**
- 3.2. Análisis del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari**
  - 3.2.1. Política Económica**
  - 3.2.2. Política Social**
- 3.3. Fundamentos Teóricos del Programa Nacional de Solidaridad**
- 3.4. El Instituto Nacional de Solidaridad**

**CAPITULO III. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD****3.1. Características. Concepto de Plan Nacional de Desarrollo**

"El Plan Nacional de Desarrollo consiste en una estrategia para enfrentar un determinado período estableciendo las necesidades y prioridades de la nación y las políticas económicas y sociales para hacerles frente" (46).

En su proceso de elaboración se toman en consideración las experiencias históricas de la planeación nacional. Se estudian con mayor atención los programas o demandas de las organizaciones sociales y políticas del país y, las opiniones de las fuerzas productivas. Se revisan los principales estudios sobre los temas incluidos en el documento y se comparan, también se revisan las técnicas, las características y resultados de los diversos planes vigentes en otros países en los que ya existen sistemas de planeación en operación. Todo ello, para recoger las experiencias más útiles a los propósitos del plan (47).

---

(46) Instituto Nacional de Solidaridad. Los Programas del Programa. Formación 4, México, 1993, p. 9.

(47) Guillén Romo, Arturo. Planeación Económica a la Mexicana. Ed. Nuestro Tiempo, México, 1979, p. 56.

El instrumento moderno más importante a través del cual el Estado actúa en el ámbito económico es la planeación, la cual constituye un proceso consistente en fijar objetivos de naturaleza económica a corto, mediano y largo plazo estableciendo un orden de prioridad entre ellos y determinar el empleo de recursos disponibles, así como las estrategias que mencionamos antes.

La planificación puede ser integral e imperativa o parcial e indicativa. La integral e imperativa es aplicada por países con planificación central, como la que realizaban las antiguas naciones que conformaban el bloque socialista.

La planificación parcial e indicativa es aplicada en mayor o menor medida por los Estados capitalistas que preservan la propiedad privada. En algunos casos opera sin ese nombre específico y sólo por medio de medidas legislativas y presupuestales, como en Estados Unidos y Alemania. En otros, el proceso planificador está institucionalizado y existen cuerpos encargados de esta tarea, como en Francia.

En los países como el nuestro, la planificación constituye una preocupación fundamental dada la necesidad de administrar

los recursos escasos en busca de objetivos prioritarios para poblaciones generalmente muy numerosas y con extremadas carencias.

En México los primeros intentos de planificación se iniciaron en la década de los treinta, por medio de planes sexenales, y en 1983 se modificó la Constitución para establecer en el artículo 26: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional" (48).

Se prevé también que "habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal" (49).

La planeación mexicana puede clasificarse como parcial e indicativa puesto que la propia Constitución en su artículo 25, si bien atribuye al Estado la función de rectoría económica, reconoce la coexistencia de los sectores públicos, social y privado en el marco de una economía mixta que da cabida a un amplio campo de propiedad privada. Para el sector público la sujeción al Plan Nacional de Desarrollo resulta obligatoria y

---

(48) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Porrúa, México, 1993.

(49) Idem.

la planificación es indicativa para los sectores social y privado. Esto quiere decir que indica objetivos a alcanzar y toma medidas para inducir la acción de los particulares que integran el sector privado y de las organizaciones sociales que conforman el sector social, pero no les impone coactivamente la consecución de los objetivos a alcanzar.

El carácter democrático que la Constitución señala a la planeación en nuestro país, impone la necesidad de garantizar la participación activa de todos los sectores sociales en la toma de decisiones relativas al desarrollo económico nacional.

Esta finalidad hace indispensable una mayor participación política de la población, a fin de que tome conciencia de sus necesidades y posibilidades de acción.

Si la planificación es un instrumento indispensable del Estado de nuestros días, su contenido exige ser el resultado de un amplio ejercicio de voluntad colectiva que impida la rigidez burocrática, la concentración autocrática de la toma de decisiones y el aislamiento de los planificadores.

"El Programa de gobierno expuesto en el Plan Nacional de

Desarrollo 1989-1994, define los lineamientos generales de acción, dotándole de primordial importancia a las acciones del Programa Nacional de Solidaridad" (50).

### 3.2. Análisis del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari

#### 3.2.1. Política Económica

La estrategia económica de la administración de Carlos Salinas de Gortari, se basa fundamentalmente en la reordenación productiva de la sociedad. Busca una respuesta global a la crisis que de manera aguda afectó a México durante más de dos décadas. Busca la recuperación del crecimiento económico alentando la inversión productiva, restándole tamaño al Estado. A esta estrategia se le ha denominado modernización económica.

Tal modernización implica la disminución de los pagos de la deuda externa, a través de la renegociación de ésta en los ámbitos financieros internacionales. Durante muchos años nuestro país se enfrentó al dilema de crecer o seguir pagando la onerosa deuda externa heredada de gobiernos que rompieron

---

(50) Centro de Informática Legislativa del Senado de la República. Información sobre el Programa Nacional de Solidaridad. Dirección de Información y Análisis, México, 1990, p. 2.

con el modelo económico de sustitución de importaciones. Ante este problema se optó por el pago de los intereses que generaba el endeudamiento externo, provocando con ello la caída del nivel de vida de la mayoría de la población por la disminución del gasto público y las fuertes restricciones que se impusieron al crecimiento de los salarios.

La renegociación de los términos de pago de la deuda externa, ayudó a que ésta disminuyera en su monto real disminuyendo de paso la cantidad de intereses a pagar (ver anexo I).

Al mismo tiempo se buscó reducir el gasto público con el fin específico de reducir los índices de inflación que ya alcanzaban niveles históricos y amenazaban con provocar una hiperinflación a finales del sexenio pasado. Se buscaba con esta medida reducir el nivel de demanda agregada y buscar otras alternativas de financiamiento para la labor pública del gobierno (ver anexos II y III).

Asimismo, la desincorporación de empresas públicas alcanzó su ritmo más alto de los últimos años. En este contexto se encuentra la reprivatización bancaria, justificándose en las

condiciones prevalecientes al interior de los bancos, que operaban con números negros y se encontraban saneadas sus finanzas, con lo que perdió vigencia el motivo que originalmente se argumentó para la nacionalización de la banca. Actualmente son mínimas las empresas que trabajan con capital público (ver anexo IV).

El Pacto de Solidaridad se convirtió en Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), logrando un férreo control en los salarios, los precios y lo que ha redundado en una baja considerable del índice inflacionario, llegando a registrarse niveles comparables a los que se registraban hace treinta años.

Con la reducción del gasto público se logró revertir la tendencia observada durante muchos años y por primera vez se logró un superávit público, gracias en gran parte a la venta de empresas públicas (ver anexo V).

El gasto social se incrementó a través del Programa Nacional de Solidaridad, dotando a la sociedad de instrumentos y programas para que por su cuenta satisficieran sus necesidades de infraestructura y trabajo (ver anexo VI).



Un aspecto central de la estrategia económica lo ha constituido el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Las negociaciones para lograr un acuerdo final han sido difíciles pues los intereses de cada país difieren sustancialmente. Las simetrías económicas entre México y Estados Unidos y Canadá son muy grandes, y no se espera en largo plazo una igualación en los niveles de vida, de salario, de productividad, etc., que permitan superar la brecha existente. En espera de la ratificación del acuerdo, nuestro país ha negociado acuerdos de libre comercio con otros países latinoamericanos, esperando el dictamen final en los Estados Unidos.

En términos generales, la política económica del actual sexenio ha cumplido con los objetivos planteados al inicio del régimen. Sin embargo, aún se tiene una deuda histórica con los estratos medios y bajos de la sociedad, quienes han visto con desgano la marcha de la macroeconomía que no satisface sus expectativas de incremento en el nivel de vida (ver anexo VII).

El Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, si bien es cierto ha logrado contener la inflación, ha mantenido el poder adquisitivo del salario en niveles muy

bajos. Un fuerte grupo financiero se ha consolidado gracias a la adquisición de los bancos. Los empresarios grandes han establecido algunos monopolios gracias al fomento a la inversión. No se ha reducido sustancialmente el déficit con el exterior.

No obstante los razonamientos previos, el presente régimen ha logrado establecer el crecimiento económico y la confianza del extranjero para la inversión productiva en nuestro país. Pero el destino de la política económica de otros sexenios ha enraizado desajustes e injusticias que tardarán en desaparecer por completo del ámbito económico nacional.

### 3.2.2. Política Social

A partir del comienzo de la actual administración, la política social entró en una nueva fase. La etapa se ha enmarcado en el ritmo y acciones del Programa Nacional de Solidaridad. A diferencia de los anteriores gobiernos surgidos de la Revolución, que ofrecían un carácter paternalista con respecto a la sociedad, el actual ha optado por una línea liberal, donde los individuos sean sus propios administradores, principalmente la población de escasos recursos.

El gasto social se ha incrementado con respecto a sexenios anteriores, sin embargo, se ha priorizado la participación ciudadana en la administración de los recursos. "El nuevo esquema de gestión combina la participación de la sociedad y la exigencia de la intervención gubernamental, más como socio y promotor que como operador y/o productor directo y único" (51).

Ello ha permitido solucionar algunos problemas sociales gracias a la iniciativa y autonomía de los individuos, aunque las necesidades rebasan de manera alarmante muchos de los logros. Se busca hacer más eficiente la asignación y operación del gasto público. "De esta manera, la participación abre la posibilidad para generar comunidades locales más autónomas y cohesionadas, con mayor capacidad para la solución de sus problemas. La conciencia sobre sus carencias puede ayudar a que se entienda que el gasto público es una condición (tal vez) necesaria para la solución de los problemas sociales, pero no suficiente: se requiere además del esfuerzo personal y comunitario constante" (52).

---

(51) González, Tiburcio Enrique. Op. Cit., p. 14.

(52) Bartra, Armando. Desigualdad y Democracia. El Nacional, 27 de enero de 1992, p. 17.

La política social del gobierno salinista introduce un procedimiento que busca la concertación y equilibrio en la gestión de los recursos públicos. De esta manera los desequilibrios históricos entre la oferta de bienes públicos y la demanda social, tiende a encontrar una nueva forma de acoplarse.

Tradicionalmente se resolvían los problemas con políticas que generaban un enorme gasto público, "...las burocracias expertas en asuntos populares se volvieron máquinas fragmentadas de los recursos públicos escasos" (53).

El gasto nacional se incrementó a la par del Estado guardando un papel protagónico. No obstante, el simple crecimiento cuantitativo no lograba satisfacer la necesidad del país. El Estado realizaba las acciones de gasto, las obras físicas y sociales. Esta situación generó bastantes problemas. Uno de ellos lo constituía la gran proporción que se destinaba a sectores que no lo necesitaban. Esto explica la gran ineficiencia y poca claridad de su asignación, que daba como resultado una disminuida efectividad del gasto social en

---

(53) Aguilar Villanueva, Luis. Entrevistas en Gente en Solidaridad. El Nacional, 30 de abril de 1992, p. 27.

relación a las necesidades de la población más desprotegida.

Si consideramos que la legitimación del Estado en el ámbito económico y social reside en los beneficios que conlleve a la colectividad en su conjunto, tenemos que este ideal supone que la mayoría puede ejercer suficiente presión sobre el aparato estatal para que actúe de manera que les beneficie. El sistema político prevaleciente desde el triunfo revolucionario, se vió cuestionado en las elecciones federales de 1988, lo que le dió la pauta a seguir en cuanto a las políticas de planificación económica y política a instrumentar, siendo el resultado el actual desenvolvimiento gubernal en el aspecto social.

Esto supone un mayor entendimiento democrático entre gobernantes y gobernados, ya que el gobierno actúa reflejando las necesidades expuestas por la población. Sin embargo, en la práctica esa posibilidad depende de la capacidad real de poder de los grupos mayoritarios; de ahí que la democracia, como un sistema político para la regulación de la política social, sea fundamental en el momento presente. Sólo un sistema que realmente permita a las mayorías manifestarse y participar en la vida política del Estado, puede hacer que éste actúe de

ESTA TESIS NO DEBE  
SER DE LA BIBLIOTECA

manera tal que produzca un resultado socialmente equitativo.

En la medida en que haya menos posibilidades de expresión democrática, serán los grupos más pequeños y privilegiados los que tengan mayor fuerza para determinar la acción del Estado. Es por ello que consideró que la participación de los sectores que por años han estado desprotegidos y lejos del alcance de los beneficios económicos, amplía la posibilidad de democratizar la sociedad con su participación directa en las decisiones de política social.

La acción indiscriminada al Estado en material económica y social, aún suponiendo que incremente los niveles de vida, si no va aparejada de una participación activa de la sociedad, carece de sentido.

### 3.3. Fundamentos Teóricos del Programa Nacional de Solidaridad

La transformación de la estructura social y de los comportamientos individuales y de grupo, requieren de la presencia del Estado, como de la acción de los mercados, para asignar, regular y distribuir los recursos normalmente escasos ante múltiples demandas y exigencias. Pero la interacción entre el Estado y el mercado, por sí sola no permite analizar

adecuadamente muchos de los problemas y con frecuencia dificulta el buen desempeño del Estado.

Aquí surge la necesidad de una participación más activa de los individuos, constituidos en esferas de vida pública.

Este es el sustento teórico de Solidaridad, que busca que la sociedad ocupe los espacios liberados en el proceso de reforma de Estado, así como imponer límites a los excesos del mercado.

El Programa Nacional de Solidaridad "...rompe con la típica gestión de política pública, la cual se reducía al viejo patrón clientilista de demanda social-presión-solución burocrática y populista. Solidaridad inaugura una política por el lado de la oferta, de aportación civil al involucrar a los necesitados en la solución de sus carencias, propiciando una creciente independencia y autonomía de los grupos sociales" (54).

El Programa tiene como fin esencial el despertar la iniciativa y la autonomía de los individuos, familiar y

---

(54) Aguilar Villanueva, Luis. Op. Cit., p. 28.

municipios, induciéndolos a definir sus problemas y a priorizarlos, con el fin de programar y hacer más eficiente la asignación y operación del gasto público. "De esa manera se pretende que la participación abra la posibilidad para generar comunidades locales más autónomas y cohesionadas, con mayor capacidad para la solución de sus problemas. La conciencia sobre sus carencias puede ayudar a que se entienda que el gasto público es una condición necesaria para que se logre resolver los problemas persistentes desde hace ya bastante tiempo" (55).

La novedad del Programa radica en la idea de cómo se gasta y en qué, es decir, resalta el aspecto cualitativo y no simplemente estadístico del gasto. Es aquí donde radica lo realmente importante de la participación social y la corresponsabilidad civil para combatir la pobreza. La propuesta de Solidaridad incluye más gasto pero en combinación con la participación de la sociedad.

La idea básica de la gestión de los recursos asignados por Solidaridad, es no tener carácter asistencial ni generar una relación de dependencia. Se busca que las acciones lleven un

---

(55) La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. Op. Cit., p. 5.



propósito definido bajo una amplia vigilancia social. La inversión en bienes y servicios, son medios, más que un fin en sí mismos. El objetivo último del Programa consiste en promover gente mejor capacitada, mejor organizada y con recursos para enfrentar sus problemas.

En el acuerdo por el cual se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, el Presidente Salinas expone: "Considerando, que el Estado de México está constitucionalmente comprometido con el bienestar del pueblo, por lo que es preciso sostener un ataque frontal con la pobreza y hacer realidad el compromiso con el bienestar del pueblo" (56). La libertad generalizada como política económica y social aplicada por el Estado, se justificará si produce el bien colectivo. Si el fin del Estado es lograr el bien común, adoptar determinada conducta planteada como un deber ser para el Estado, sólo puede justificarse si se demuestra en la práctica el logro del bienestar colectivo; si éste no se alcanza, debe cuestionarse el fundamento mismo de la teoría y, en consecuencia, poner en duda la utilidad de la política social y la validez del principio planteado como norma de

---

(56) Un poco de historia. Gaceta de Solidaridad, agosto de 1990, p. 8.

conducta para el Estado.

A partir de la óptica planteada en términos de un principio establecido como incuestionable —en el sentido en que el Estado no debe intervenir—, se observa que efectivamente después del momentáneo auge de la ideología liberal, el Estado ha tomado paulatinamente, en los distintos regímenes políticos, como en el nuestro, su función reguladora de la vida económica y ejecutora directa de actividades de esta índole.

El Estado estructura el Programa Nacional de Solidaridad, por equidad, en ejercicio de una acción equilibradora que permita establecer un plano de acción igualitaria entre sujetos que son naturalmente desiguales.

#### **3.4. El Instituto Nacional de Solidaridad**

El Instituto Nacional de Solidaridad tiene como uno de sus objetivos centrales, el dar sustento metodológico a los programas que se desprenden de Solidaridad. El Instituto ayuda a conocer periódicamente los resultados que se verifican en la puesta en marcha de los programas solidarios; organiza toda la información que surge de la implantación de programas y elabora las estadísticas que permiten su evaluación; es un órgano

desconcentrado el Programa Nacional de Solidaridad que en conjunción con otros organismos pertenecientes a la Secretaría de Desarrollo Social, buscan promover la autogestión comunitaria.

La Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad quedó integrada en la Secretaría de Desarrollo Social, dependencia producto de la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y de una redistribución de funciones entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos, y Pesca (57).

Con el propósito de lograr una coordinación sectorial para elevar el desarrollo social, la nueva Secretaría forma parte de los gabinetes económicos, de desarrollo social y agropecuario, además de participar en la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.

Para la realización de sus atribuciones, la Secretaría de Desarrollo Social está formada por tres subsecretarías: "Desarrollo Regional, Desarrollo Urbano e Infraestructura, y

---

(57) La Solidaridad en el Desarrollo Social. Op. Cit., p. 15.

Vivienda y Bienes Inmuebles" (58).

La Secretaría de Desarrollo Social cuenta con tres unidades coordinadoras, cinco órganos desconcentrados y delegacionales en las entidades federativas con este mismo carácter, que tienen como funciones: "el establecimiento de las bases para la firma de Convenios de Desarrollo Social que el Presidente de la República suscribe anualmente con cada uno de los gobernadores de los Estados para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión" (59).

El objetivo general del Instituto Nacional de Solidaridad, es el siguiente:

"Elevar los niveles de organización y participación social, el fortalecimiento de la identidad y los valores comunitarios, así como el fomento a liderazgos comprometidos con las tareas de desarrollo social que promueve Solidaridad" (60).

---

(58) Ibidem, p. 16.

(59) Ibidem, p. 15.

(60) Instituto Nacional de Solidaridad. Coordinación General de Contenidos y Elaboración de Material Didáctico, México, 1993, p. 10.

Los objetivos específicos son:

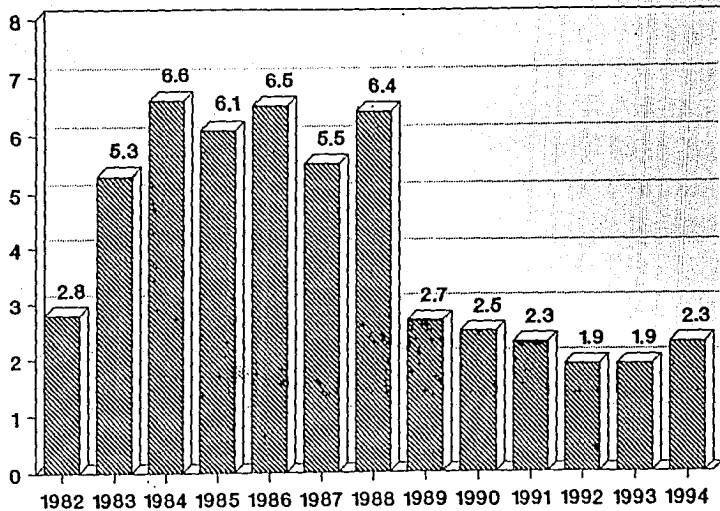
- "- Proporcionar a los participantes información sobre la filosofía de solidaridad en el contexto de la modernización.
- Inducir en los participantes una conciencia de solidaridad y participación comunitaria.
- Promover, como condición necesaria, una actitud democrática y pluralista en los participantes, para el fortalecimiento de sus organizaciones, así como la unión de esfuerzos para progresar.
- Fomentar el diálogo y la concertación entre los participantes como principales vías para definir y solucionar problemas.
- Formar y consolidar liderazgos acordes con las transformaciones del país.
- Diseñar e instrumentar diversas formas de intervención estratégica en las transformaciones sociales de México" (61).

---

(61) Idem.

### **ANEXOS DEL CAPITULO III**

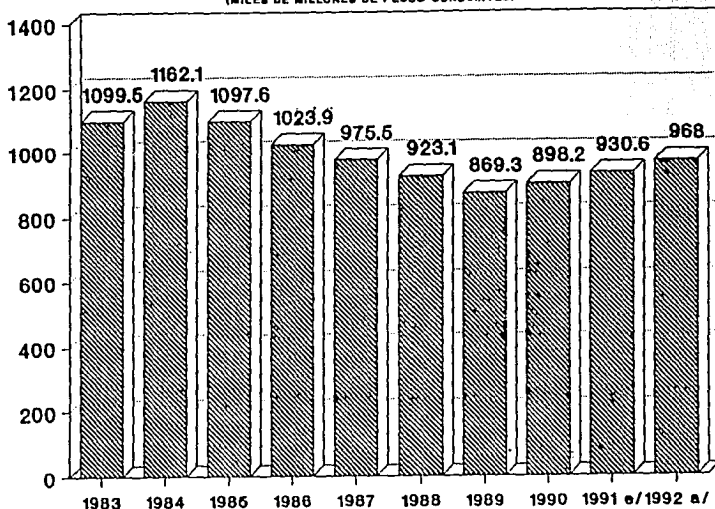
## TRANSFERENCIAS NETAS AL EXTERIOR COMO PORCENTAJE DEL PIB



FUENTE: BANAMEX

# RESUMEN SECTORIAL DEL GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL 1983 - 1992

(MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES)



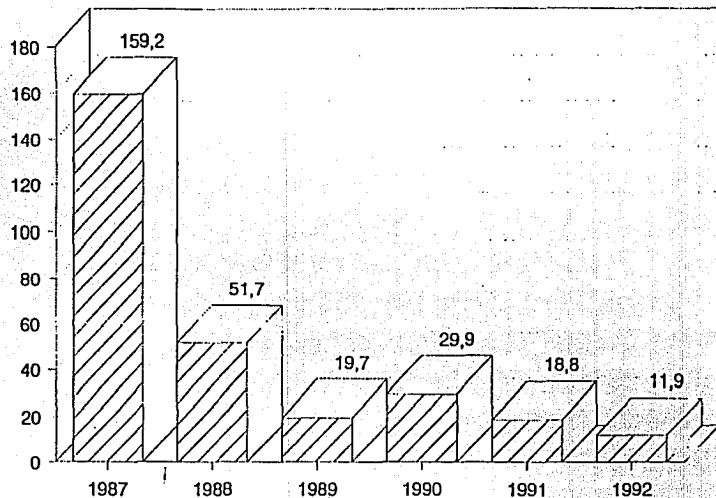
FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

a/ ESPERADO

a/ APROBADO

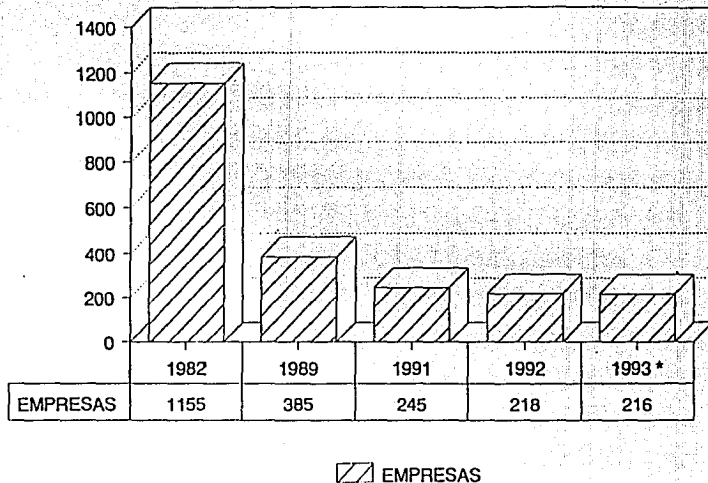


## VARIACION ACUMULADA DEL INPO EN RELACION CON DICIEMBRE DEL A O ANTERIOR (%)



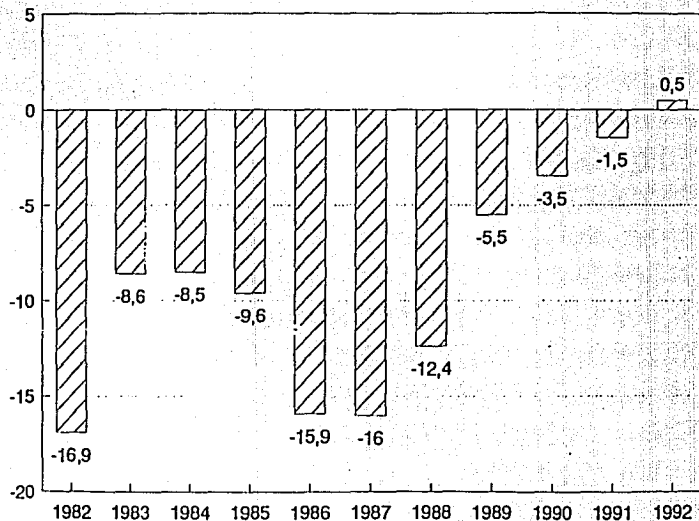
Fuente: Banco de México

## ENTIDADES DEL SECTOR PARAESTATAL (NUMERO DE EMPRESAS)



FUENTE: DGPP, SHCP  
\*/ CIERRE A MARZO

# BALANCE FINANCIERO DEL SECTOR PUBLICO (%) DEL PIB

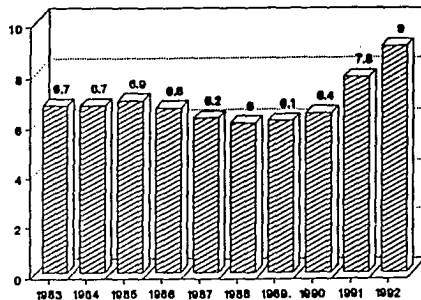


## GASTO SOCIAL CON RESPECTO AL PIB

(participación %)

La Política Social del presente régimen de gobierno, ha incrementado la participación del Gasto Social respecto al PIB.

De 1988 a 1992, se incrementó en un 50 %, pasando del 6.0 % al 9.0 %.



Fuente: C. de la H.P.F. 1983/80 y P.E.F. 1991/92

(MILLONES DE PERSONAS)

	1960	1970	1977	1981	1987
<b>POBLACION TOTAL</b>	36.6	50.7	63.3	71.4	81.2
<b>GRUPOS DE POBLACION:</b>					
POBREZA EXTREMA (1)	20.4	19.9	18.8	13.7	17.3
POBREZA (2)	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
SUMA (1+2)	27.5	31.2	34.3	32.1	41.3
ESTRATOS MEDIOS (3)	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
ESTRATOS ALTOS (4)	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1

FUENTE: EL COMBATE A LA POBREZA: LINEAMIENTOS PROGRAMATICOS  
CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

**CAPITULO IV. EL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD EN EL DESARROLLO NACIONAL**

- 4.1. Situación Social y Económica de México (1988-1993)
- 4.2. La Secretaría de Desarrollo Social
- 4.3. Alcances del PRONASOL y su Papel en el Desarrollo Nacional
- 4.4. Perspectivas a futuro de PRONASOL

#### CAPITULO IV. EL PROGRAMA DE SOLIDARIDAD EN EL DESARROLLO NACIONAL

##### 4.1. Situación Social y Económica de México (1988-1993)

Gracias a la implantación del Programa Nacional de Solidaridad, un gran número de personas han alcanzado los beneficios del crecimiento económico del país, que se traduce en mayor gasto público.

A pesar de la desaceleración del ritmo de crecimiento del producto nacional, no se han dejado atrás los programas del Programa Nacional de Solidaridad, aunque la población con necesidades de infraestructura, educación, salud y vivienda sigue siendo considerablemente grande.

El ahorro y la inversión se han mantenido estables, sin embargo no han constituido un elemento que permita generar más empleos, persistiendo en este último rubro cifras alarmantes de inactividad por parte de un amplio sector de la población (ver anexo I).

El comercio exterior ha crecido sin constituir una fuerte base que mitigue la falta de recursos financieros del exterior. Sin embargo, se han cimentado acuerdos con países

latinoamericanos y europeos como alternativas de intercambio en caso de un eventual rechazo al Acuerdo de Libre Comercio en Norteamérica (ver anexo II).

El producto interno bruto se ha incrementado con respecto al nivel mostrado en 1988, sin lograr establecer un modelo distributivo que permita un mayor desarrollo del país. No obstante, se logró romper con la tendencia recesiva del sexenio anterior (ver anexo III).

Como promotor del desarrollo nacional, el Programa originalmente planteó los siguientes puntos:

Promover la concertación como medio para definir consensos activos que sirvan de base a la participación comunitaria en las obras para introducción de servicios, la construcción de infraestructura básica y la ejecución de proyectos productivos. Con estos medios se busca atacar la pobreza.

"Por todo el país se busca crear las condiciones para que los grupos sociales canalicen sus iniciativas y esfuerzos a fin



de elevar la inversión y el empleo" (62).

Incrementar la producción y la productividad con calidad y competitividad para que la población en estado de pobreza se incorpore al desarrollo del mercado interno.

Un papel más activo de la sociedad para elevar el nivel de vida de las familias y una relación directa y franca entre gobierno y comunidades.

En un país como el nuestro, donde imperan condiciones como las expuestas con anterioridad, la falta de capital de los nacionales provoca que el Estado realice directamente funciones productivas, las cuales crean condiciones propicias para la aparición de grupos de poder económico gestado a la sombra de esa intervención por parte del Estado.

Este crea una infraestructura capaz de permitir la actividad económica particular que reditúe ganancias. "Por ejemplo, las Empresas Solidarias, que se constituyen con financiamiento estatal y con participación de la población, lo

---

(62) Seis Tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad.  
Instituto Nacional de Solidaridad, México, 1993, p. 5.

que hace atractiva la inversión en otras áreas" (63).

La tasa media de crecimiento anual de 3.3 por ciento del producto constituye un logro que, en medio de una crisis mundial, puede motivar la reactivación económica que se ha detenido desde 1992 (ver anexo IV).

El balance financiero del gobierno, gracias a la venta de entidades paraestatales y bancos, se ve favorecido por un superávit, lo que permite dotar de recursos a programas como el de solidaridad.

La desincorporación tiene su fundamento en el siguiente razonamiento: la utilización de la mayor parte de los esfuerzos del Estado en la administración de empresas estatales desvía sus funciones centrales orientadas a satisfacer las demandas sociales. "Por ello, con la devolución de las empresas a la sociedad civil, se desregula a la economía y se gana liquidez. La privatización de las empresas estatales se ha emprendido para poder afrontar con solvencia y mayor agilidad las funciones esenciales del sector público" (64).

---

(63) La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. Op. Cit., p. 20.

(64) Quiroz Pérez. Op. Cit., p. 366.

La continuidad, ampliación y reafirmación de la política económica del gobierno de Salinas de Gortari permite afirmar que se han consolidado las tareas de ajuste macroeconómico, despejado de obstáculos el camino del crecimiento. Paralelamente, es necesario profundizar las políticas dentro del ámbito microeconómico, a fin de avanzar en la consolidación del cambio estructural.

#### 4.2. La Secretaría de Desarrollo Social

El 25 de mayo de 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con base en un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación que reformó, adicionó y derogó un conjunto de disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Con la Secretaría de Desarrollo Social se busca: "definir responsabilidades, complementar programas y acciones con mayor eficacia, demás de simplificar estructuras administrativas mediante la integración en una misma dependencia de las políticas y programas de desarrollo urbano e infraestructura, vivienda, protección ecológica, desarrollo regional y superación de la pobreza, aspectos fundamentales para el desarrollo social" (65).

---

(65) SEDESOL. La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. Pronasol, México, 1993, p. 18.

La creación de la SEDESOL constituyó la elevación jurídica del PRONASOL al rango de Secretaría de Estado.

La iniciativa suponía que algunas de las funciones de la antigua Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) —las referencias a vedas forestales y cinergéticas, organización y vigilancia de parques nacionales, flora y fauna silvestre, tratamiento de aguas residuales y sistemas de agua potable y alcantarillado— pasen a ser responsabilidad de la SARH o de la de Pesca en el caso de flora y fauna marinas.

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en el capítulo II, de la competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, señala las funciones de las Secretarías de Estado, pasó a regular aquellas de la Secretaría de Desarrollo Social. A los objetivos propios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se suman los anteriormente descritos. Al frente de esta nueva Secretaría se instaló al Lic. Luis Donald Colosio Murrieta.

La dependencia también se encarga de la conservación de lenguas, tradiciones indígenas, construcción y reconstrucción

de banquetas, de sistemas de agua potable y alcantarillado, de hospitales, viviendas y escuelas; promoción de empresas populares: producción agropecuaria y forestal, hasta proyectar la distribución de la población en el territorio nacional; determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal y ejercer la posesión y propiedad de la Federación de las playas, zona federal marítimo-terrestre, terrenos ganados al mar y administrarlos, y planificar el desarrollo nacional, entre muchas funciones que la ley le asigna.

La creación de la SEDESOL implicó la integración de un gabinete de desarrollo social, en el que participan la Secretaría de Educación Pública, de Salud y de Trabajo y Previsión Social, así como el IMSS, el ISSSTE, el DIF, el INFONAVIT, el FONAPO.

La SEDESOL se integró a los gabinetes económicos y agropecuario, a la Comisión Intersecretarial de Gasto-financiamiento y tiene representación en los órganos de Gobierno de INFONAVIT, el IMSS, el FOVISSSTE y Banobras.

La iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de

Administración Pública Federal, el Presidente reitera la prioridad para su gobierno a la atención de las demandas sociales básicas. De ella parte la iniciativa para crear la SEDESOL, a la que el PRONASOL quedó plenamente integrado.

Destacamos aquí un aspecto importante del PRONASOL en cuanto a su estructura y organización: no crea aparatos burocráticos. "Su coordinación es función de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, de la Secretaría de Desarrollo Social, y el apoyo institucional en los Estados los proporcionan las Delegaciones Regionales de SEDESOL" (66).

#### 4.3. Alcances del PRONASOL y su Papel en el Desarrollo Nacional

La aplicación de Solidaridad se ubica en un contexto caracterizado por el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica perdida durante la década anterior y la acelerada transición hacia una nueva forma de organización, funcionamiento y vinculación de la economía con el exterior.

De acuerdo con los resultados dados a conocer por el Presidente Salinas en su IV Informe de Gobierno, en sus cuatro años de operación, Solidaridad ha tenido los siguientes logros:

---

(66) Ibidem, p. 19.

- Ha incorporado 5 mil 263 mexicanos por día a los sistemas de salud.
- Diariamente se han beneficiado por primera vez, 7 mil 719 mexicanos a la introducción de agua potable.
- Se han entregado en promedio mil 52 escrituras por día.
- Se han construido diariamente 47 aulas, talleres y laboratorios, y se han rehabilitado 50 escuelas públicas por día.
- Han recibido cotidianamente el servicio de energía eléctrica, 9 mil 122 mexicanos.
- Los colonos, con su organización, han pavimentado más de 3 mil 200 kilómetros de calles en colonias populares.
- 8 mil 500 localidades cuentan con el servicio de telefonía rural; 5 mil comunidades rurales y 8 mil 500 colonias populares tienen acceso de servicio postal.
- A casi dos años de haber puesto en marcha el programa de Niños en Solidaridad, casi 500 mil menores reciben una beca en efectivo, despensas y atención médica para impedir que abandonen la escuela.
- Con el programa de Servicio Social se integraron 519 mil jóvenes, egresados de escuelas de educación técnica y profesional, en proyectos de beneficio comunitario.

De esta forma se hace frente al deterioro que el desarrollo social ha padecido nuestro país. Se ha pretendido que con el Plan Nacional de Solidaridad se supere la pobreza en la que se encuentran inmersos gran cantidad de mexicanos, ya que ésta "...frena y amenaza la modernización del país" (67).

En el plano económico, el PRONASOL se constituye en un instrumento que intenta ofrecer un llamado "piso social básico" (68) para los mexicanos, formado por el conjunto de los bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población.

Sorteando algunas dificultades, a través de la concertación y de la recuperación de la iniciativa de los grupos más desprotegidos, el PRONASOL ha intentado avanzar en favor del incremento del bienestar material. "El Programa se ha orientado, primordialmente, a beneficiar a aquellos sectores o lugares a los que el crecimiento aún excluye" (69).

---

(67) Cepeda Neri, Alvaro. Solidaridad: La Piedad y la Horca. La Jornada, 14 de agosto de 1990, p.5.

(68) Montiel Oropeza, M<sup>a</sup> de Lourdes. La Administración de la Pobreza en México: El Caso del PRONASOL. Tesis Profesional, UNAM, México, 1993, p. 219.

(69) Quiroz Pérez. Op. Cit., p. 364.



Consideramos que es un programa institucional novedoso basado en la distribución de responsabilidades entre la población, dejando atrás las políticas paternalistas.

"El concepto de justicia social no se agota con el PRONASOL. Con iguales criterios de corresponsabilidad se han venido reestructurando los valores de las instituciones sociales y sus prácticas cotidianas para adaptarlas a las expectativas de los sujetos demandantes" (70). Este es un requisito indispensable para poder transitar hacia la modernidad que tanto se aspira.

#### 4.4. Perspectivas a futuro de PRONASOL

Parte esencial del estilo del actual gobierno, el PRONASOL ha ido creciendo en influencia y en presupuesto desde que fue creado, a principios de sexenio.

La perspectiva inmediata del Programa es ampliar su campo de acción a más comunidades que aún no se han beneficiado con sus programas. Asimismo, se prevé la creación de nuevos programas, enfocados a comunidades indígenas y rurales,

---

(70) Ibidem, p. 365.

principalmente proyectos de desarrollo regional.

Los límites del Programa en la práctica están determinados por un lado, por la capacidad de dos instancias: la social y la institucional y, por otro, por la disponibilidad de recursos de una economía en transición de una situación de crisis a una de crecimiento y desarrollo.

Las comunidades entienden que no se pueden resolver todas las demandas a un tiempo, sino gradualmente han aprendido a priorizarlas. Y, en esta dinámica se está generando una nueva confianza en las posibilidades del bienestar por las siguientes razones:

"• Se está construyendo un nuevo patrón de relación entre gobierno y sociedad, en el que Solidaridad ha generado un proceso de aprendizaje, tanto en los sectores sociales, como en los servidores públicos. En el caso de estos últimos, es posible pensar en la incorporación de una orientación microrregional, y en la concertación directa y la participación social en el establecimiento de los criterios de acción de las instituciones responsables de la política social.

• El aprendizaje de los grupos sociales conduce a ampliar su capacidad autogestiva, tanto para la obtención de bienes y servicios básicos, como -y esto es lo más

importante en el largo plazo para la organización económica y el empleo. Es decir, se propicia una mayor autonomía social respecto a la acción asistencial del gobierno y una sociedad más fuertemente articulada en torno a la erradicación de la pobreza" (71).

La capacidad técnica que puedan aportar las comunidades y grupos sociales, será determinante para el avance de Solidaridad. En Estados extensos, con comunidades dispersas y mal comunicadas, es difícil contar con la capacidad técnica suficiente para dar respuesta al cúmulo de necesidades y demandas. "Resulta paradójico, pero la capacidad existente para la realización de grandes proyectos de infraestructura o servicios, no es suficiente para atender la multitud de pequeñas y por lo común sencillas obras comunitarias de Solidaridad. Por este motivo, para la realización de los proyectos productivos será igualmente determinante la habilidad administrativa que desarrollen los participantes" (72).

De la misma manera, se deberá hacer un esfuerzo extra para reforzar la capacidad técnica de las instituciones y para capacitar a las comunidades y grupos participantes en la

---

(71) González, Tiburcio. Op. Cit., p. 27.

(72) La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. Op. Cit., p. 5.

administración de obras y proyectos de manera horizontal, con el apoyo de los comités con experiencia.

Sin ser su objetivo, el Programa ha afectado intereses en algunos lugares. A veces, la relación entre autoridades y sociedades se establece a través de intermediarios políticos que puedan ser particulares, servidores públicos, miembros de organismos gremiales o corporativos, o autoridades que ganan una clientela consiguiendo personalmente beneficios para comunidades y grupos. Desde que la comunidad decide la acción que desea realizar, la forma de trabajo de Solidaridad se da a través de una nueva relación directa con los participantes y beneficiarios, lo que en ocasiones afecta intereses clientelares.

Mantener y fortalecer la organización democrática de los Comités, es decir, la participación efectiva de los miembros de las comunidades y grupos a través de asambleas y aportaciones, será el único medio para evitar que prevalezca el clientelismo, el intermediarismo (tanto político como económico) y el caciquismo, en favor de una mayor autonomía de gestión social y de un entramado social más firme.

La institucionalidad del proceso de concertación, unida al principio de la negociación, evita o disminuye la coalición directa o violenta con intereses afectados por el combate a la pobreza. El principal instrumento que se requiere para ello es la administración del gasto público condicionada a la participación de los núcleos comunitarios.

La solidaridad como política nacional, según se ha descrito a lo largo del texto, se refiere al doble vínculo que se establece entre los grupos sociales en condición de pobreza y las instancias de gobierno, como forma de cumplir el mandato constitucional de justicia.

Se están incorporando al trabajo de los Comités de Solidaridad los servidores públicos, las organizaciones de profesionales, primero los ingenieros y arquitectos; ahora, abogados, contadores públicos, administradores, y en algunos Estados, otros profesionistas. Asimismo, se ha convocado a los sindicatos con mayor fuerza económica y otras organizaciones sociales.

Es de suponer que a medida que avance el Programa, sus logros serán más evidentes y serán más quienes se integren a la lucha por alcanzar un país justo, libre de miseria y pobreza.

#### **ANEXOS DEL CAPITULO IV**

MEXICO: INDICADORES DEL EMPLEO, 1988-1991

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991 a/	TASAS DE CRECIMIENTO			
					1988	1989	1990	1991 a/
P O R C E N T A J E S								
DESEMPLEO URBANO b/ c/	3.5	2.9	2.8	2.7				
PRIMER TRIMESTRE	3.5	3.1	2.5	2.7				
SEGUNDO TRIMESTRE	3.6	2.9	2.8	2.3				
TERCER TRIMESTRE	3.8	3.2	3.1	3.0				
CUARTO TRIMESTRE	3.2	2.5	2.6	2.7				
I N D I C E S (1980 = 100)								
AFILIADOS AL IMSS	146.3	163.7	163.8	175.5	4.7	5.1	6.6	7.1
PERMANENTES	151.9	162.4	174.7	186.8	6.2	6.9	7.6	6.9
EVENTUALES	118.4	111.5	110.6	120.6	(4.2)	(5.8)	(.8)	9.0
PERSONAL OCUPADO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA	87.5	89.1	89.1	87.7	.1	1.8		(1.6)
PERSONAL OCUPADO EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA	309.1	359.5	385.0	391.0	21.1	16.3	7.1	1.6

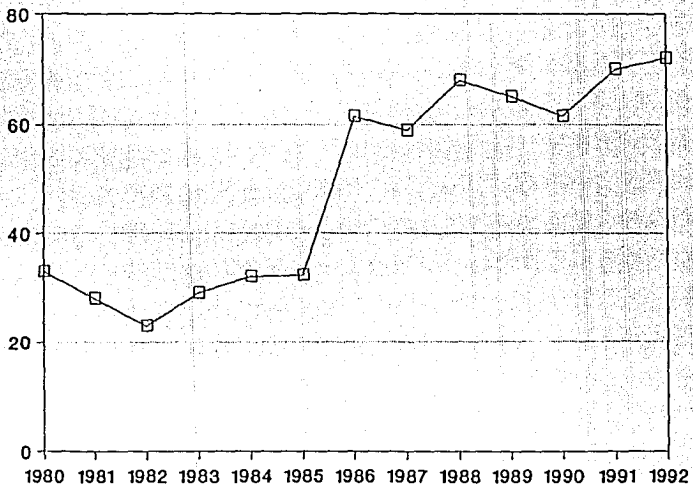
a/ Cifras preliminares

b/ Promedio ponderado de las 16 ciudades más importantes.

c/ El concepto de desempleo abierto utilizado por el INEGI considera a la proporción de la fuerza de trabajo, mayor de 18 años, que en la semana de la encuesta no contaba con un empleo asalariado o por su cuenta al menos una hora a la semana, estaban disponibles para trabajar y realizaron búsqueda de empleo en las 8 semanas anteriores.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco de México y del INEGI.

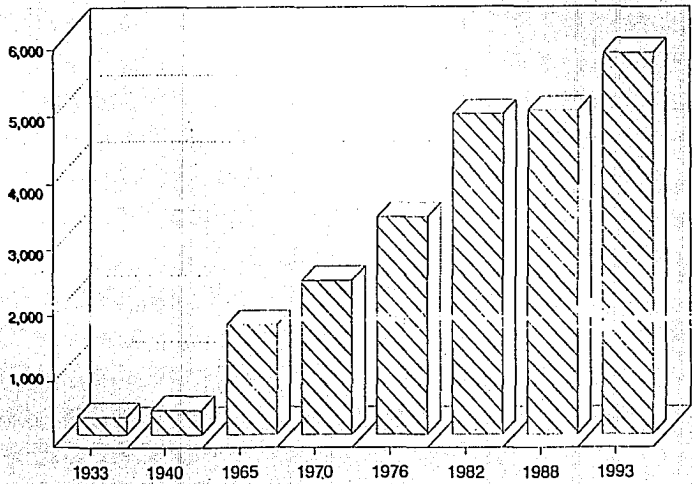
### EXPORTACIONES NO PETROLERAS COMO PORCENTAJE DE LAS TOTALES



Nota: BANAMEX



**PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
(Miles de Millones de pesos constantes)



En 1993 corresponden a Millones de Nuevos Pesos (MNS).

PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1960-1992  
TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL (TMCA %)

(POR PERIODO SEXENAL)

ADMINISTRACION	PERIODO	TMCA %
ADOLFO LOPEZ MATEOS	1960-1964	6.8
GUSTAVO DIAZ ORDAZ	1965-1970	6.2
LUIS ECHEVERRIA A.	1971-1976	6.4
JOSE LOPEZ PORTILLO	1977-1982	7.1
MIGUEL DE LA MADRID	1983-1988	1.1
e/ CARLOS SALINAS DE G.	1989-1993	3.3

Nota: e/ Se deflactó el PIB estimado para 1993 presentado en el PEF del mismo año. Para el periodo de Adolfo López Mateos sólo se obtuvieron datos del PIB deflactado, base 1980, a partir de 1960.

**CAPITULO V. ESTUDIO DE CASO: EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD FORESTAL**

- 5.1. Origen del Programa**
- 5.2. Análisis Funcional**

**CAPITULO V. ESTUDIO DE CASO: EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD FORESTAL**

**5.1. Origen del Programa**

La discusión sobre el diseño y la implementación de medidas adecuadas para combatir el deterioro ambiental hasta la fecha han carecido de una estrategia elaborada para poder evaluar los impactos de los instrumentos aplicados sobre el medio ambiente. Esta situación no es asombrosa, dada la complejidad y las interrelaciones entre ecosistemas por un lado y la convencionalidad de la contaminación como consecuencia del proceso económico, por el otro lado.

Tampoco los ecologistas han podido ofrecer hasta la fecha, conceptos contundentes al respecto; sus esfuerzos se han limitado más bien a propuestas normativas.

La postura de valorar la función del Estado en materia de política ambiental, no implica necesariamente la obligación de cambiar en general el rumbo de la política estatal; solamente, a nuestro parecer, ofrece la posibilidad de pensar en la viabilidad de un quehacer ecológico en base a los instrumentos únicamente disponibles en la administración pública.

En nuestra sociedad, el principio que menos impactaba en cambios de actitud, era el de solidaridad. Los costos para evitar y reparar daños al medio ambiente, eran cubiertos en su totalidad por el Estado.

Consciente de ello, "la presente administración ha previsto desde el diseño del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la amenaza que se cierne sobre nuestro patrimonio cultural y la necesidad por tanto, de crear políticas ecológicas orientadas a restituir el necesario equilibrio de nuestra naturaleza" (73).

Con este propósito, el Ejecutivo, a través de una iniciativa pronunciada en El Chico, Hidalgo en el año de 1992, promueve la creación de una estrategia para reforestar el país. Para coadyuvar a la restauración del medio ambiente, "...el Programa Nacional de Solidaridad ha elaborado el proyecto denominado: "Programa de Ecología: Solidaridad Forestal", que tiene como meta: La producción y la plantación de un mínimo de cien millones de árboles en las zonas urbanas y algunas zonas rurales del país durante 1993 y 1994, teniendo como base

---

(73) Secretaría de Desarrollo Social. Lineamientos Operativos del Programa de Ecología: Solidaridad Forestal. México, 1993, p. 1.

operativa fundamental, la participación amplia y decidida de la sociedad civil" (74).

Apreciamos aquí un cambio en la forma de atacar el problema, ya que como mencionamos anteriormente, el Estado era quien prácticamente hacía todo lo referente a la reforestación. Ahora, se han modificado los criterios de racionalidad pública, los sistemas valorativos, las estructuras económicas y sociales, la organización institucional y la normatividad jurídica, todo ello con el apoyo de la sociedad civil, quien pasa de simple observador a actor principal.

La Secretaría de Desarrollo Social es la encargada de ejecutar este Programa, el cual se ha diseñado de tal forma que existan espacios en los que las instancias gubernamentales y la sociedad civil en general, concurren para planear y definir en forma conjunta los problemas y sus alternativas de solución.

Conviene aquí mencionar, que paralelamente a este Programa, Solidaridad apoya a productores forestales de bajos ingresos dentro de un programa de reforestación iniciado en mayo de 1990. Los principales aspectos que cubre éste son:

---

(74) Idem.

"asesoría técnica, fomento a la cultura forestal y uso racional de recursos" (75).

Esto es importante si tomamos en cuenta que nuestro país cuenta con amplios espacios forestales por su tipo de clima, orografía, topografía y diversidad ecológica. "La superficie forestal es de 141 millones 592 mil hectáreas, que equivale al 72.3 por ciento del total del país; 65 por ciento no están arboladas y 35 por ciento sí" (76).

En estas áreas forestales se realizan prácticas agropecuarias a costa de la degradación del suelo y la alteración de los ecosistemas, asociadas la rápida pérdida de capacidad productiva en un plazo muy corto.

"La deforestación estimada en 1991 se calcula en 298 mil 400 hectáreas: 85.3 por ciento de desmontes, 5 por ciento por tala ilegal, 2.5 por ciento por incendios, 2.2 por ciento por plagas y enfermedades, y 5 por ciento por otros factores" (77).

---

(75) La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. Op. Cit., p. 132.

(76) Idem.

(77) Cfr. Valladares, Rubén. Ecología: Motivo de Solidaridad. Fundación Friedrich Ebert, México, 1992, p. 39.

Los resultados que arrojó el Programa de Reforestación en el período 1990-1992 son los siguientes:

Se atendieron a 31 organizaciones forestales en 16 entidades federativas con una inversión de 6 mil 33 millones de pesos, de los cuales 4 mil 581 millones fueron de origen federal y mil 452 millones de aportación social. Las acciones realizadas fueron: construcción y rehabilitación de 58 viveros, producción de 6 millones 596 mil plantas, reforestación de 3 mil 423 hectáreas de semilleros y enriquecimiento de 10 mil 300 hectáreas. Se realizaron 15 reuniones sobre el manejo administrativo y operativo de los proyectos, así como para su programación y evaluación. (78).

En 1991 se trabajó con 93 organizaciones forestales en 19 entidades federativas y una inversión de 13 mil 83 millones 500 mil pesos. Las acciones en 1991 que fueron: construcción y rehabilitación de 73 viveros, producción de 21 millones 500 mil plantas, reforestación de 63 mil 523 hectáreas, 3 proyectos de producción de renuevo e instalación de 11 áreas semilleras. (79).

---

(78) La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. Op. Cit., p. 132.

(79) Idem.



En 1992, el Programa tuvo una cobertura de 18 Estados de la República en apoyo de 65 organizaciones forestales. La inversión federal considerada es de 13 mil 69 millones 600 mil pesos para la instalación de 36 viveros, 26 proyectos de reforestación, instalación de 5 módulos forestales, impartición de 20 cursos de capacitación continua, elaboración de 10 estudios de manejo integral forestal, apertura de 200 kilómetros de caminos forestales, instalación de seis aserraderos, producción de 20 millones de plantas y la instalación de 5 áreas semilleras (80).

Para 1993, en coordinación con el Programa de Solidaridad Forestal, se han ejecutado acciones tendientes a restablecer el deterioro ecológico, principalmente en áreas urbanas, suburbanas y algunas en zonas rurales. Se ha brindado también "especial atención a escuelas, hospitales, jardines, parques, unidades deportivas, habitacionales, camellones, calles principales, áreas protegidas, etc. (81).

Tenemos entonces que, ambos Programas, el de Reforestación y el de Solidaridad Forestal, dependen del Programa Nacional de

---

(80) Idem.

(81) Lineamientos Operativos del Programa de Ecología: Solidaridad Forestal. Op. Cit., p. 2.

Solidaridad, y, por lo tanto, de la Secretaría de Desarrollo Social. Sin embargo, difieren en cuanto a que el primero se encarga de la producción forestal en apoyo a la gente que se dedica a ello, y el segundo busca acciones concretas de forestación con apoyo de la sociedad civil.

En los objetivos del Programa de Solidaridad Forestal, se maneja precisamente esto último:

- Coadyuvar al mejoramiento de la calidad de vida de la población y a la restauración del medio ambiente, promoviendo la participación decidida y comprometida de los diversos grupos de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales, en un amplio proceso de forestación y reforestación de nuestro país.
- Promover y fomentar una educación y cultura ecológica en la sociedad mexicana para que en los aprovechamientos de los recursos naturales, se satisfagan las necesidades del presente, sin comprometer su existencia para las generaciones futuras (82).

A nuestro parecer, la formación de una cultura ecológica, entonces debe verse asociada a la necesidad de una transformación del modelo de desarrollo, particularmente, con

---

(82) Ibidem, p. 3.

los modos de utilización del recurso natural.

Esta conciencia ecológica debe referirse al imperativo de desarrollar una relación distinta entre hombre y naturaleza; es decir, la generación de un conjunto de actitudes y pautas de comportamiento más respetuosas del entorno y de sus recursos.

Y en especial los recursos forestales, ya que en nuestro país se cuenta con una de las tasas más altas de deforestación en el mundo, (500% aproximadamente) (83), sólo siendo superado por Brasil e Indonesia.

Se debe hacer patente la importancia que guardan los árboles y las plantas para el medio ambiente y nosotros mismos. "Los árboles influyen de manera preponderante en lugares donde el clima es caluroso y soleado, reduciendo la temperatura, ya que interceptan, reflejan y absorben la radiación solar, originando lo que se conoce como sombra, al igual que los suelos y rocas en desiertos y otras áreas naturales denudadas, (al descubierto), los edificios y otras construcciones pueden reirradiar hasta un 90% de la radiación que reciben del sol,

---

(83) Fuente: Toledo, Victor M. et al. Cuatro Décadas de Modernización Depredadora en México. La Jornada del Campo, 23 de marzo de 1993, México, p. 5.

contrariamente a lo que ocurre en bosques, en donde hasta un 60 ó 70% es capturada por la evapotranspiración, de este modo, funcionan como enfriadores del ambiente, ya que un árbol adulto promedio de una ciudad puede transpirar hasta 380 litros de agua en un día" (84). Bastante se ha dicho sobre el papel que la forestación tiene en las zonas urbanas, pero que debido a los beneficios intangibles que aporta puede considerarse como positiva. Además, la forestación urbana contribuye a reducir la contaminación del aire, ya que las hojas pueden absorber gases contaminantes y retener partículas en su superficie, como filtros.

De modo que el beneficio que aporta la vegetación es invaluable, dota a los hombres de un ambiente limpio y permite que los ecosistemas cumplan con sus ciclos naturales. Por ello el aprovechamiento de los recursos de la naturaleza, el manejo del medio ecológico para la producción de satisfactores de necesidades humanas, está en la base del proceso de desarrollo social.

---

(84) Secretaría de Desarrollo Social. Ecología Productiva. México, 1993, p. 27.

## 5.2. Análisis Funcional

El Programa de Solidaridad Forestal se deriva del Programa Nacional de Solidaridad, por lo tanto, su coordinación se lleva a cabo por medio de la Secretaría de Desarrollo Social, la cual en conjunción con las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Defensa Nacional, realiza las funciones de reforestación planteadas en los objetivos del Programa.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se encarga de dotar de asesoría técnica para el cuidado y producción de plantas. La Secretaría de la Defensa Nacional prevé terrenos para que en ellos se instalen viveros en los cuales se desarrollan aquéllas.

Para fines de programación, seguimiento y evaluación, el Programa ha sido dividido en seis fases, que consisten en: "Recolección de semilla y vareta; Producción de planta; Distribución y transporte de planta para su desarrollo; Distribución de la planta para su plantación definitiva; Plantación ecológica, y; Labores de cuidado y mantenimiento de las plantaciones" (85). En estas dos últimas fases es

---

(85) Lineamientos Operativos del Programa Ecológico: Solidaridad Forestal. Op. Cit., p. 4.

indispensable la participación de la ciudadanía, la cual se lograría de manera más óptima previa concientización de los beneficios que aporta esta acción.

Además, para cada una de estas fases, es necesaria la realización de una serie de acciones que deberán presupuestarse, para poder integrar las propuestas de inversión del Programa a nivel estatal.

La definición del universo de trabajo en donde se instrumenta el Programa, se llevará a cabo por la Delegación y los gobiernos de los Estados con la participación del Consejo Estatal y los Consejos Municipales de Solidaridad Forestal (86).

La creación de cinturones verdes en áreas urbanas, crea una agradable visión, aparte de los beneficios que al medio aporta, por lo cual, las áreas que específicamente se atienden por medio del Programa son las adecuadas. Estas son: "Escuelas básicas, medias y superiores; hospitales generales, clínicas, centros de salud y dispensarios médicos: unidades habitacionales del INVONAVIT, ISSSTE, y en general de la clase

---

(86) Idem.

trabajadora; zonas industriales; jardines, parques y unidades deportivas; calles principales, populares, residenciales y camellones; parques nacionales, zonas de protección de ríos, manantiales, lagunas, lagos y playas; carreteras federales, estatales y caminos rurales, y zonas turísticas y arqueológicas (87).

Para la producción necesaria para abastecer el Programa, se cuenta con el apoyo de la Secretaría de la Defensa Nacional, que como ya dijimos, facilita los terrenos en donde se instalan los viveros; también se cuenta con los viveros oficiales, los cuales se encuentran bajo el cuidado y explotación de los municipios, de la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Educación Pública, la Dirección General de Escuelas Técnicas Agropecuarias, entre otras. Asimismo, se cuenta con el apoyo que brindan las organizaciones sociales, tales como el Club de Leones, el Rotario, etc.

Una parte importante del Programa, como hemos señalado previamente, es la movilización social, lo cual constituye una reorientación en la forma de llevar a cabo la reforestación nacional, ya que anteriormente, hasta antes de la puesta en

---

(87) *Ibidem*, p. 5.

marcha del Programa, los gobiernos Federal, Estatal y Municipales se encargaban de la acción en su totalidad. En el Distrito Federal existe una campaña mediante la cual se exhorta a la población a plantar un árbol, pero dejando al criterio de cada quien y a los conocimientos técnicos de unos pocos la responsabilidad de plantarlo y cuidarlo.

"Este programa, como todos los que integran el Programa Nacional de Solidaridad, tiene como parte central para su operación, la participación de grupos sociales organizados interesados y comprometidos en mejorar las condiciones de sus comunidades" (88).

Para ello se hace necesario promover el Programa entre Comités de Solidaridad, estudiantes, colonos, grupos ecologistas, padres de familia, sindicatos, colegios y asociaciones de profesionistas, organizaciones no gubernamentales, cámaras de comercio, organizaciones de industriales y empresarios, productores agrícolas, ganaderos, forestales, etc.

En este sentido, considero que se tendrá un mayor impacto

---

(88) Ibidem, p. 2.



si se organizan grupos que se autogestionen, donde las actividades dependan de su voluntad, el interés y el liderazgo de sus miembros en vez de adoptar esquemas jerarquizados en un sistema piramidal y autoritario. Grupos en los que se tomen en cuenta a los individuos que los integran, generando relaciones cercanas y de apoyo mutuo, porque con ello se lograrán cambios más profundos y sostenibles.

Dentro del Programa, "la instancia de planeación, participación, concertación social, seguimiento y evaluación de acciones en la entidad, lo constituye el Comité Estatal de Solidaridad Forestal, en tanto que las instancias de operación las representan los Comités Municipales de Solidaridad Forestal" (89).

Como apuntamos antes, es importante apelar a la participación individual de los ciudadanos, por lo que las instancias gubernamentales deben actuar sólo como coordinadoras y proveedoras de plantas y árboles. En las entidades "El Comité Estatal tiene como propósito servir como plataforma y foro de expresión del interés y compromiso de participación de los diversos grupos de la sociedad civil en las acciones de

---

(89) Ibidem, p. 6.

reforestación ecológica, junto con las instituciones de los tres niveles de Gobierno. El Consejo será presidido por el C. Gobernador del Estado, quien designará al Secretario Ejecutivo, en tanto que el Secretariado Técnico lo constituyen los Delegados Estatales de la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; el Tesorero será un miembro distinguido de la sociedad del Estado o, en su defecto, quien designe el C. Gobernador. El resto de las dependencias del Gobierno Federal y Estatal fungirán como Vocales responsables de las acciones del Sector de competencia" (90).

Tanto el Comité Estatal como el Municipal, tienen funciones de difusión del Programa entre los diversos grupos de la sociedad civil, además de promover la capacitación de los grupos participantes, diseñarán, además, las plantaciones ecológicas y proporcionarán los medios necesarios para el cumplimiento del Programa, tales como la dotación de planta, equipo, herramienta, insumos, etc.

En el caso de colonias, barrios y fraccionamientos en los cuales no existe alguna forma de organización social o popular

---

(90) Idem.

y sus habitantes deseen participar y comprometerse con los objetivos del programa, sería indispensable integrar Comités de este Programa.

Antes de presentar los aspectos técnicos del Programa Nacional de Solidaridad, concluiremos con el siguiente razonamiento:

Si se respetan las iniciativas de la población, no deben rebasar el esquema del Programa Nacional de Solidaridad Forestal en cada uno de los rubros, además se deben reunir y cumplir con los requisitos para la realización de las obras. La gente participa y se organiza con tal de que se alleguen los servicios que les son indispensables para su bienestar, pero es difícil sobre todo en personas de bajos niveles de instrucción que tengan la capacidad de participar en la estructuración del Programa, por tanto, su participación se reducirá a ser mano de obra; el gobierno debe, con trabajo, demostrar su disponibilidad para ayudar a la población para que la gente confíe y se dé una relación más estrecha entre éste y la sociedad. Además, no se deben presentar retardos en el suministro de recursos financieros e insumos para evitar la ineficiencia burocrática. Si se cumplen estos puntos, será

posible cumplir con el Programa al pie de la letra, y de ser posible, rebasar la meta inicial que se plantea.

#### **Aspectos técnicos**

Para la planeación, seguimiento y evaluación de acciones del Programa, a continuación se señalan por fase o etapa las actividades básicas que servirán de referencia para la Delegación y las dependencias participantes:

##### **1. *Recolección de semilla y vareta.***

Se efectúa una vez tomada la decisión de variedades y especies de árboles de ornato, frutales y forestales a producir para la forestación, a continuación se hará la colecta y su almacenamiento, conformando los bancos de germoplasma.

Las especies a producir deberán ser las más apropiadas a las condiciones ecológicas de las áreas a forestar, fáciles de propagar, rápido crecimiento, bajos costos de producción y atractivos para la población.

##### **2. *Producción de planta***

Se considera la instalación y acondicionamiento de los viveros y la preparación de semilla y vareta, siembra, llenado de las bolsas y los cuidados para el desarrollo de la planta y el mantenimiento de viveros.

La etapa de producción de planta, deberá ser diseñada de tal manera que en 1994 se siembre la mayor parte de las plantas producidas en cada entidad.

La producción de planta, se efectuará en los viveros oficiales existentes o en los nuevos que se construyan y, eventualmente, en los viveros de organizaciones de productores forestales.

3. *Distribución y trasplante de planta para su desarrollo*

Abarca las maniobras para carga, transporte y descarga de la plántula, el acondicionamiento de las áreas destinadas para el desarrollo, los cuidados de la planta y el mantenimiento de las instalaciones.

Para facilitar el arraigo y desarrollo de los árboles a sembrar, se requiere producir plantas de por lo menos 50 cm. de altura. Se podrán aprovechar las plantas chicas que actualmente existan en los viveros y cambiarlas en envases grandes para utilizarlas en el Programa de Forestación de 1994.

4. *Distribución para plantación definitiva.*

Se considera las maniobras para carga, transporte y descarga de la planta, el acondicionamiento de las áreas de descanso de la planta y los cuidados necesarios para su conservación en tanto no se replante.

5. *Plantación ecológica.*

Se inicia con la definición y el acuerdo de las áreas en que se hará la plantación y consta de la limpia del terreno, apertura de cepas, siembra e instalación de protecciones.

6. *Mantenimiento de las plantaciones*

Comprende todas las actividades que garanticen el buen desarrollo de la planta, tales como: protección de posible ataque de animales, del intemperismo, combate de plagas, riegos, podad, etc.

- En todas las etapas se contempla una amplia participación de los diversos grupos de la sociedad civil.
- La Delegación, en coordinación con las dependencias federales y del Estado, especialmente la de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, proporcionarán la asistencia técnica necesaria a los participantes en cualquiera de las seis fases del Programa (91).

---

(91) Ibidem, pp. 8, 9 y 10.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

El Estado es una parte de la sociedad que la conduce y regula constituyendo un sistema de relaciones específicas en su interior. Asimismo, es un sistema de relaciones, conductor de la vida social que interactúa, por supuesto, con el resto de los sistemas sociales, y que tiene una función específica generada como resultado de la complejidad del organismo social que requiere esta forma de conducción.

De modo tal que la función propia del Estado implica la normatividad y la conducción de las actividades económicas y sociales efectuadas por los hombres en el seno de la sociedad.

El Estado es una forma de organización de la cooperación colectiva, la cual constituye una interacción recíproca que los hombres establecen en su vida social con el objeto de preservar y perpetuar la especie humana.

Si la sociedad es un fenómeno natural y el hombre vive en ella por necesidades de supervivencia, la sociedad implica un esquema de satisfacción de necesidades y la organización de la cooperación para alcanzar ese fin, a través del Estado, se nos



aparece satisfactoriamente como una actividad vinculada de manera estrecha con las funciones sociales.

En este contexto, la ideología liberal pretende disminuir la participación estatal en la economía y en la sociedad. Estima que el Estado debe asegurar la libertad de los individuos para tratar económicamente entre sí, preservar la propiedad y, en general, los derechos derivados de este libre juego entre los miembros de la sociedad.

La libertad generalizada como política social aplicada por el Estado, encuentra justificación si produce el bien colectivo. Si el fin del Estado es lograr el bien común, adoptar determinada conducta planteada como un deber para el Estado, sólo puede justificarse si se demuestra en la práctica el logro del bienestar colectivo.

La capacidad estatal para ofrecer bienes y servicios a los demandantes para satisfacer el bien colectivo, llegó a ser un esquema recurrente para obtener consenso político en México. La satisfacción de la necesidad sin una elevación paralela de la libertad, caracterizó a este estilo de intervención estatal y de política social. Este énfasis en la gestión directa de las

políticas llevó en muchas ocasiones al anquilosamiento burocrático de los programas y dejó de lado la cooperación entre ciudadanos, comunidad y gobierno, o la eventual autogestión de servicios públicos por parte de las mismas comunidades. La política de bienestar social se caracterizó así sólo en el involucramiento de la gente en el consumo de servicios.

La falta de coordinación entre la participación de la sociedad y el gasto de los recursos públicos, llevó a los gobiernos posrevolucionarios, frente a crecientes demandas sociales, a un enorme gasto y casi siempre abultado aparato público. Esto generaba un descuido en la dimensión de los costos y en la eficacia de la administración pública.

En la década de los ochenta se perdió la tendencia favorable de crecimiento económico y con ello la base que sustentaba el tipo de atención a las necesidades hasta entonces puesto en marcha.

Después de buscar afanosamente el crecimiento por parte de la administración de Miguel de la Madrid, la economía mexicana logró un mayor control sobre la macroeconomía (inflación,

finanzas públicas y cuentas externas), y así fue posible iniciar una gradual recuperación del crecimiento, de los empleos, aunque en este renglón queda mucho por hacer; y del gasto social.

La política social del gobierno de Carlos Salinas representa una nueva fase. Determinada por los ritmos marcados por el Programa Nacional de Solidaridad, con el fin de aumentar el nivel de bienestar social.

Dicho Programa pretende despertar en la sociedad la solidaridad básica para que ella misma, por medio de la autogestión, sea capaz de resolver sus problemas y satisfacer sus necesidades.

Como hemos visto en el desarrollo de la tesis, el Programa Nacional de Solidaridad plantea la participación de la sociedad civil en la creación de infraestructura básica y en la solución de los problemas que anteriormente corría a cargo del gobierno federal casi en su totalidad.

El Programa Nacional de Solidaridad Forestal es un programa ecológico, que ante el grave deterioro que ha padecido

el medio ambiente, busca la participación ciudadana en la forestación de zonas rurales y urbanas para que, en la medida que esto contribuye a mejorar nuestro habitat, sea la misma sociedad la que realice esta labor. Conviene mencionar que gran parte de la contaminación ambiental proviene de la actividad industrial, por lo que sería necesario que la responsabilidad de reforestar, recayera también en las industrias, y de muy especial manera, en aquellas cuyo principal insumo es el que se deriva de la explotación forestal.

La tarea de este programa es importante aunque reviste cierta complejidad debido a la tradicional participación del Estado en la solución de este tipo de problemas. La ecología no ha tenido hasta la fecha una gran participación civil, por lo que el Estado se ha encargado de tomar las medidas pertinentes para buscar el mejoramiento del medio ambiente. No obstante, consideramos que el Programa Nacional de Solidaridad Forestal puede constituir un importante avance en los proyectos de autogestión, que promueve el gobierno una vez que se verifiquen resultados palpables.

Finalmente, y como apuntamos en nuestra hipótesis, a pesar de que la actual administración se enmarca en un modelo de

liberalismo social, donde el Estado pasa de ser propietario\_ a un Estado solidario, esto es, que participa conjuntamente\_ con la sociedad en la solución de los problemas sociales más apremiantes; no deja de prestar una función que le es inhe-- rente, ya que debe formular las políticas propias en las que interviene como sistema de relaciones y conductor de la vida social y económica que efectúan los hombres en el seno de la sociedad.

Siendo que alrededor del mundo se han verificado cambios que apuntan en esa dirección, es decir, hacia el neoliberalismo, nuestro país ha recogido la tradición que por muchos\_ años ha estado presente en nuestra vida como nación. En efecto, el liberalismo social tiene su origen en la revolución - de Independencia y se reafirma en la Constitución de 1917 co- mo proyecto económico y político a seguir.

La posición política que asume la presente administra- ción se sustenta en el rescate y en la renovación del idea- rio del liberalismo social mexicano.

El liberalismo mexicano, como producto histórico, ha ex- perimentado transformaciones significativas. Conforme la his- toria nacional se fue desarrollando, el liberalismo fue ad- quiriendo connotaciones sociales hasta culminar en la Consti- tución. De allí el carácter social que subyace en los princi

plos básicos de la misma -entre otros, soberanía, nacionalismo, libertad, democracia y justicia social- que nos rige hasta el presente.

El político mexicano don Jesús Reyes Heróles lo manifestó en su tiempo, argumentando que si el régimen político de la Revolución Mexicana, ha buscado consolidar federalismo, libertades, secularización, etc., se trata de una herencia liberal, la corriente social del liberalismo mexicano constituye una influencia para los regímenes subsecuentes.

El actual gobierno mexicano se enmarca en el liberalismo social, no deja a la voluntad de las fuerzas del mercado la regulación de la sociedad colocando en un lugar secundario los objetivos sociales. Una muestra de ello lo constituye el Programa Nacional de Solidaridad, que aunque permite una amplia participación de la sociedad civil, se trata de un esfuerzo coordinado con el Gobierno para lograr los objetivos planteados en el esquema de política social.

## BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA

- 1.-Andrade Sánchez, Eduardo. La Intervención del Estado en la Economía. UNAM, México, 1986.
- 2.-Cardiel Reyes, Raúl. Curso de Ciencia Política. Porrúa, México,, 1978.
- 3.-Córdova, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. Serie Popular Era, México, 1972.
- 4.-Crossman, R.H.S. Biografía del Estado Moderno. Colección Popular Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 1978.
- 5.-Ecología Productiva. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 6.-Fernández Santillán, José. Política y Administración Pública en México. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, 1989.
- 7.-González Casanova, Pablo. La Democracia en México. Serie Popular Era, 13ª edición, México, 1982.
- 8.-Hansen, Roger. La Política del Desarrollo Mexicano. Siglo XXI, 11ª edición, México, 1985.
- 9.-Hodges, Donald. El Destino de la Revolución Mexicana. Ediciones "El Caballito", México, 1977.
- 10.-Información sobre el Programa Nacional de Solidaridad. Centro de Informática Legislativa del Senado de la República, México, 1991.



- 11.- Mainhold, Günter (compilador). Ecología: Motivo de Solidaridad. Fundación Friedrich Ebert, México, 1989.
- 12.- Memorias del I Encuentro Interamericano de Ecología. Procuraduría Ecológica de Morelos, Morelos, 1992.
- 13.- México a Través de los Informes Presidenciales. Presidencia de la República, México, 1989.
- 14.- Montiel Oropeza, M<sup>a</sup> de Lourdes. La Administración de la -- Pobreza en México: El Caso del Programa Nacional de Soli-- daridad. Tesis Profesional, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1993.
- 15.- Musaccio, Humberto. Diccionario Enciclopédico de México. - Andrés León Editor, México, 1990.
- 16.- Quiroz Pérez, Miguel. Otras Razones en el Ejercicio del -- Poder en México. Universidad Autónoma Metropolitana Azca-- potzalco, México, 1993.
- 17.- Ricossa, Sergio. Diccionario de Economía. Siglo XXI, Méxi-- co, 1990.
- 18.- Salinas de Gortari, Carlos. Plan Nacional de Desarrollo. - Presidencia de la República, 1988-1994, México, 1988.
- 19.- Juntos Enfrentaremos los Retos. Secretaría de Infor-- mación y Propaganda, PRI, México, 1988.
- 20.- Mi Compromiso: Garantizar el Bienestar de los Mexica-- nos. Secretaría de Información y Propaganda, PRI, --- México, 1988.
- 21.- Salomón, Carlos. México, Estado y Sociedad Civil. Editio--- rial UNO, México, 1989.
- 22.- Secretaría de Desarrollo Social. Lineamientos Operativos -- del Programa de Ecología: Solidaridad Forestal. México, -- 1993.

## Documentos Institucionales

- 1.- Seis Tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad. Instituto Nacional de Solidaridad, México, 1993.
- 2.- Comités de Solidaridad. Instituto Nacional de Solidaridad, México, 1992.
- 3.- Organización Social, Reflexiones Básicas. Instituto Nacional de Solidaridad, México, 1992.
- 4.- La Organización Social, Formal e Informal. Instituto Nacional de Solidaridad, México, 1993.
- 5.- Solidaridad. Instituto Nacional de Solidaridad, México, 1992.
- 6.- Fondos Municipales de Solidaridad. Contraloría Social en Solidaridad, México, 1992.
- 7.- Niños en Solidaridad. Contraloría Social en Solidaridad, México, 1992.
- 8.- Fondos de Solidaridad para la Producción. Contraloría Social en Solidaridad, México, 1992.
- 9.- Los Programas del Programa. Contraloría Social en Solidaridad, México, 1993.
- 10.- Modernización Económica y Cambio Estructural. Contraloría Social en Solidaridad, México.
- 11.- Programa de Desarrollo Regional de la Costa de Chiapas. Gobierno de la República, México, 1993.

- 12.- Programa de Desarrollo de Tierra Caliente de Michoacán. Gobierno de la República, México, 1993.
- 13.- Programa de Desarrollo Regional de la Huasteca Potosina. Gobierno de la República, México, 1993.
- 14.- Programa de Desarrollo Regional de la Zona Henequenera de Yucatán. Gobierno de la República, México, 1993.
- 15.- Los Caminos de Solidaridad. Pinacoteca 2000, México, 1991.
- 16.- Programa de Desarrollo de la Costa de Michoacán. Gobierno de la República, México, 1993.
- 17.- Programa de Desarrollo de la Meseta Purépecha de Michoacán. Gobierno de la República, México, 1993.
- 18.- Fondos Municipales de Solidaridad. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 19.- Fondos Municipales de Solidaridad. Proyectos de Descentralización y Desarrollo Regional. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 20.- Fondos Regionales de Solidaridad. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 21.- El ABC de Solidaridad para una Escuela Digna. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 22.- Cartilla de Solidaridad para una Escuela Digna. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 23.- Organización Social. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.

- 24.- Fondos de Solidaridad para la Producción. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 25.- Reglamento Interno de los Comités de Solidaridad. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 26.- La Asamblea ¿Qué es y para qué sirve? Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 27.- Comisiones de Trabajo del Comité de Solidaridad. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 28.- Los Comités de Solidaridad. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 29.- Informe de Actividades, 1992. Empresas en Solidaridad. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 30.- La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 31.- Los Ríos. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 32.- La Chontalpa. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 33.- Solidaridad Forestal. Coordinación de Comunicación del Programa de Solidaridad, México, 1993.
- 34.- Antecedentes del "Programa de Ecología Solidaridad Forestal".
- 35.- Construcción, Establecimiento y Operación de Tres Viveros Forestales en el Estado de Jalisco. Universidad Autónoma de Chapingo, Chapingo, 1993.

- 36.- Guía Técnica de Control. Contraloría Social en Solidaridad, México, 1993.
- 37.- Lineamientos Operativos del Programa de Ecología: Solidaridad Forestal. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 38.- Niños en Solidaridad. Guía Técnica. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 39.- Fondos de Solidaridad para la Producción. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.

19 folletos de la Contraloría Social de a Federación:

1. Niños en Solidaridad. Para ellos... una beca.
2. Mujeres en Solidaridad. Fondo Comunitario.
3. Mujeres en Solidaridad. Formación de Comités.
4. Mejoramiento de Cafetales. Renovación de Cafetales.
5. Módulos Paisano. ¿Necesitas ayuda?
6. Contraloría Social. ¿Cómo participar?
7. Paisano.
8. Contraloría General de la Federación. Vecinos.
9. Contraloría Social. Quejas y denuncias en el Distrito Federal.
10. Paisano. Importación Temporal de Vehículos.
11. Paisano. Trámite Aduanal.
12. Paisano. Protección Consular.
13. Contraloría Social. Zapotecos.
14. Contraloría Social. Totonacos.
15. Contraloría Social. Nahuas.
16. Contraloría Social. Rarámuri.
17. Contraloría Social. Hñã'Hñu.
18. Contraloría Social. Purépecha.
19. Contraloría Social. Mayas.