

6
24.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

ANALISIS Y EVALUACION DEL PROGRAMA
NACIONAL DE SOLIDARIDAD, BAJO EL
ENFOQUE DE POLITICAS PUBLICAS

T E S I S

QUE PRESENTA:
RENE BELLO SANCHEZ
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA

ASESOR: LIC. MARTIN DE JESUS DIAZ VAZQUEZ



MEXICO, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD,
BAJO EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

INDICE

PAGINAS

INTRODUCCION

I

CAPITULO I

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

1.1 Consideraciones Generales	1
1.2 Estado	2
1.2.1 El Estado Intervencionista	4
1.2.2 El Estado de Bienestar	5
1.2.3 El Estado Empresario	9
1.2.4 El Estado Desarrollista	10
1.3 Gobierno	11
1.4 Sociedad civil	13
1.5 Administración Pública	14
1.6 Política social	16
1.7 Política Pública	17
1.8 Modernización Administrativa	25
1.9 Liberalismo Social	26

CAPITULO II

**UN CONTEXTO GLOBAL PARA EL ANÁLISIS DEL PROGRAMA NACIONAL
DE SOLIDARIDAD COMO POLÍTICA PÚBLICA**

2.1 Consideraciones Generales	34
2.2 Surgimiento de las Políticas Públicas	34
2.3 Definición de Policy	36
2.4 Gobernar por Políticas Públicas y con Sentido Público	38
2.5 Antecedentes del Enfoque de Políticas Públicas	42
2.6 Harold D. Laswell y las Ciencias de Políticas	44
2.7 El Enfoque de Políticas Públicas	46
2.8 Políticas Públicas: la relación con la Ciencia Política y la Administración Pública	47
2.9 El PronasoI y la Política Pública	49
2.9.1 Una Política en busca del sentido público	51
2.9.2 La Política Pública del Salinismo	52

CAPITULO III

LA POLITICA SOCIAL EN MEXICO. BREVE RETROSPECTIVA

3.1 Antecedentes	55
3.2 Periodización	56
3.3 La política social de México: 1930-1980	57
3.4 El Desarrollo Estabilizador 1956-1972	61
3.5 El Desarrollo Compartido 1972-1981	67
3.6 La Década perdida 1980-1989	72
3.7 Tendencias sociales	75
3.8 Los Programas Sociales y su despliegue sectorial	76
3.9 Razón de ser de los programas sociales	82

CAPITULO IV

EL PRONASOL: UNA NUEVA EXPRESION DE POLITICA SOCIAL

4.1 Consideraciones Generales	87
4.2 Hacia una nueva política social	87
4.3 ¿Qué es el Pronasol?	90
4.3.1 El surgimiento del programa	94
4.3.2 Estructura del Programa	96
4.4 El sustento ideológico	102
4.4.1 Solidaridad	103
4.4.2 Justicia Social	104
4.5 Los Recursos	105
4.6 El Pronasol: ¿Un programa para descentralizar?	109
4.7 Elementos que posibilitan el surgimiento del pronasol como política pública	110
4.8 El Pronasol y la Administración Pública	116

CONCLUSIONES	124
---------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	131
---------------------	------------

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como finalidad hacer una revisión del Programa Nacional de Solidaridad 1988-1994, que se gestó en forma de política social bajo la óptica de políticas públicas, en la cual se tiene como objetivo, establecer un marco general de explicación de la política social y su manifestación concreta en acciones llevadas a cabo por el Programa Nacional de Solidaridad

Sin duda, uno de los problemas más graves para la sociedad de este fin de siglo y que hasta nuestros días ha generado atraso en las sociedades modernas es la pobreza, este fenómeno, se ha convertido en un malestar para todos los países existentes ya que cerca de doscientos millones de personas viven por debajo de la línea de la pobreza. Tratar de extinguir sus efectos en lo político, lo económico y lo social, es tarea que se fijan con carácter prioritario entre otras ciencias administrativas, las políticas y los gobiernos.

En el contexto nacional mexicano, enfrentar la pobreza entre 1988 y 1994, supuso cambios profundos en las políticas económicas y sociales. Asimismo, implicó reformas en el Estado para llevar a cabo de manera eficaz, políticas sociales necesarias, tal es el caso del Pronasol.

En estos momentos de constante deterioro social, económico y político de la sociedad, uno de los mayores retos de las políticas públicas es recuperar el equilibrio económico y poner en práctica políticas sociales que sean destinadas a la protección y al mejoramiento del nivel de vida de los grupos más vulnerables, así como el de introducir cambios significativos en la Administración Pública que permitan realizar acciones más concretas, contundentes y racionales ante la diversidad y complejidad de los problemas públicos existentes.

En este sentido, si bien algunas necesidades esenciales pueden satisfacerse parcialmente por medio de transferencias gubernamentales, como los programas

de abasto, educación y salud, hoy se hace indispensable aplicar políticas públicas de carácter social que permitan atenuar o erradicar la pobreza en que se encuentra inmersa una parte importante de la población

Para los fines de análisis de este trabajo, las políticas públicas las definiremos como el conjunto de acciones estatales o de gobierno encaminadas a elaborar y desarrollar las decisiones relativas a asuntos públicos y a estimular la colaboración social. Al respecto cabe señalar que en las concepciones para abordar las políticas públicas existe una enorme dificultad para definir las en sus varias vertientes y hasta ahora existen aciertos y deficiencias, pues las políticas públicas son o parecen sofisticadas. El conocimiento y las prácticas de las políticas públicas, hoy en día, en muchos países reciben cada vez más atención como base potencial para buscar un desarrollo más homogéneo y sustentable.

Aunque las políticas públicas se han estudiado desde hace décadas, en México recientemente ha habido un aumento del interés en esta materia por parte de investigadores, intelectuales y politólogos quienes se han dado a la urgente tarea de analizar los cambios de acción del Estado. En razón de ello uno de los propósitos del presente trabajo es analizar el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), para entender la viabilidad y potencial contribución de las capacidades de una política pública, en la acción del gobierno.

Ahora bien, si volteamos hacia la óptica de democracia, es posible que en México puedan no existir políticas públicas, dado que éstas son susceptibles de encontrarse en regímenes democráticos en donde para su diseño, es necesario que se ubiquen en un marco de interdisciplinariedad, de participación, de opinión y consenso, por lo que al Pronasol deberá observarse desde un punto de vista técnico, instrumental y operativo (formulación, operativización, implementación).

En este tenor de ideas, el Pronasol se constituyó en un mecanismo de política pública que se orientó a la aplicación de programas para el abatimiento de la

pobreza en nuestro país en la primera mitad de la década de los noventa, precediéndole un largo periodo de la historia nacional que se caracterizó por el agotamiento del modelo económico y la incertidumbre (derivado del escaso crecimiento económico y derrumbamiento del desarrollo estabilizador y compartido), así como de una política social auspiciada bajo la efigie del Estado benefactor. En contraste el pronasol buscó encontrar nuevas formas o maneras a las diversas aplicaciones de los programas sociales anteriores, constituyéndose así, en columna vertebral de la política social del sexenio de Carlos Salinas De Gortari, lo que posibilitó contar con un nuevo marco de integración y modernización del país

Visto así pronasol y políticas públicas, conforman un conjunto de acciones que buscan articular y equilibrar programas para enfocar mecanismos a través de los cuales las instituciones y la sociedad civil corresponsablemente, contribuyan en la viabilidad potencial de una política pública que dentro de sus capacidades, buscó resolver el problema de la pobreza en el país.

La importancia pues de estos temas, reside por un lado, en que deben de analizarse a la luz de las últimas teorías y por otro, a que con la participación acuciosa de investigadores, politólogos e intelectuales, etc., se contribuya a un esfuerzo por conocer y atenuar el proceso continuo de aumento de la pobreza extrema y al mismo tiempo, motive a los interesados en encontrar esquemas racionales de solución a este "callejón sin salida" que constituye la pobreza en nuestro país.

Ahora bien con el fin de darle un marco más propio al tema sobre políticas públicas y pronasol, el trabajo parte de un primer capítulo que incorpora las principales definiciones o conceptualizaciones que se relacionan con el campo de estudio, especialmente las que por su generalidad y/o delimitación, campo de acción, etc., fortalezcan el marco de referencia de la administración pública.

Por ello, se hace alusión al Estado en sentido general, para posteriormente abordar sus principales manifestaciones en nuestro tiempo, como es el caso del Estado intervencionista que funcionó en nuestro país mediante coaliciones sociales, una plataforma política ideológica que le permitió intervenir y absorber las principales actividades industriales, comerciales y distributivas, o como aquel que garantizaba de manera normativa niveles mínimos de ingreso, alimentación, salud, educación y habitación (Estado del bienestar), o aquel que buscaba construir un sector público fuerte a través de las nacionalizaciones, para influir en las decisiones de inversión, asignación de recursos y la promoción del desarrollo económico (Estado empresario), y el Estado desarrollista que consideraba que solo los grandes Estados industriales serían los que llegarían a contar en el mundo moderno.

Asimismo con el propósito de tener un panorama y un marco de referencia que nos permita analizar las acciones de gobierno, se hace una revisión muy general sobre los conceptos de gobierno, sociedad civil, administración pública, política social y política pública, modernización administrativa y liberalismo social

La segunda parte versa sobre los antecedentes de las políticas públicas; su proceso evolutivo, sus autores y exponentes actuales. Ello en función de formamos una idea clara de la necesidad que existió de incorporar una teoría a las disciplinas administrativas de gobierno en un contexto que se dio entre 1926 y los años cincuenta en Estados Unidos

Aquí como en el anterior capítulo continuamos con el desarrollo de definiciones, pero que tienen que ver con la aplicación y teorización de las políticas públicas. En este sentido se describen el significado de policy, politics, police, para delimitar diferencias y usos de estos términos. Continuamos con el enfoque de políticas públicas para rastrear la idea a la expresión policy, girando al inicio de los cincuenta para hablar de los seguidores de Harold D. Laswell y su grupo de

fundadores de "politics sciences", cuya lectura o descripción es importante pues constituye una alternativa a la ruptura de las ciencias sociales de ese momento.

Para entrar en materia de políticas públicas, describiremos el concepto del enfoque en sus dos acepciones; *Knowledge of*, que califica los problemas que entran en la agenda pública, descarta aquellos que están fuera del curso de acción del Estado, y *Knowledge in*, que incorpora los datos y los teoremas del proceso de deliberación y decisiones de la política, para mejorar la decisión pública.

Para resaltar la importancia del tema en cuestión vemos que en el contexto del Estado moderno, se gira en torno a un sistema complejo de acciones y por ello surge una interrelación de la Ciencia Política y la Administración Pública para integrarlas al análisis de las políticas públicas. Finalmente plasmamos el nexo que se da entre el pronaso y las políticas públicas para revitalizar las bases de un Estado moderno y modesto

Posteriormente en el tercer apartado se describe de manera muy general el proceso evolutivo de la política social en México, así como su entorno económico, político y social paralelo a ella.

Se inicia planteando el análisis mediante una periodización, abordando a grandes rasgos, la política social de nuestro país ocurrida durante cinco décadas, así mismo, se mencionan los principales puntos del periodo mejor conocido en el ámbito académico y político, como Desarrollo Estabilizador, en donde el rasgo característico de este periodo fue la política de industrialización basada en la sustitución de importaciones de productos manufacturados. Este periodo es seguido por un segundo, conocido como el Desarrollo Compartido, en el cual, el ritmo general de la economía mexicana fue cada vez más lento, se observó un deterioro del poder adquisitivo, estancamiento en la inversión, desempleo,

aumento del gasto público a costa de endeudamiento externo etc., pero también se da la creación de un sin número de organismos descentralizados.

Después como un seguimiento inmediato a los dos periodos anteriores, se aborda la década de los ochenta, que significó el quiebre del modelo económico y crisis de los actores sociales que se desarrollaron y actuaron al amparo de un estilo de crecimiento, las soluciones políticas y económicas que se dieron en las décadas pasadas dejaron de funcionar con eficiencia, por lo que a esta época se le conoce como la década perdida.

Para finalizar se hace referencia a los programas sociales y su despliegue sectorial, mencionando solo, algunas de las instituciones u organismos encargados de apoyar en materia de bienestar social a la población, tratando de alguna forma de mantener la estabilidad política al compensar el modo de desarrollo desigual que ha estado presente en nuestro país por varios años.

En el cuarto apartado, el programa nacional de solidaridad, una nueva expresión de política social, se describe al programa mencionando sus principales aspectos que lo conforman, en el que el propósito es conocer la política social salinista desde el marco del pronasol a través de las políticas públicas.

Se menciona en principio qué es, bajo qué condiciones surge, cuál es su estructura, de qué manera es implementado por el gobierno en la sociedad y cómo se sustenta. Asimismo, se discuten los elementos que dan pauta al surgimiento de dicho programa; mencionando en último término, a el pronasol y la administración pública tratando de hacer alguna interrelación considerando las ideas de Crozier.

Por último se esbozan algunos caminos posibles para establecer una política pública, dentro de los esfuerzos por alcanzar las metas de un desarrollo equilibrado y sustentable.

CAPITULO I MARCO TEORICO CONCEPTUAL

1.1 Consideraciones Generales

Este primer capítulo responde a la necesidad de presentar una serie de conceptualizaciones alrededor del tema central de investigación, partiendo de las diversas teorías, categorías o enfoques más utilizados en el estudio de las ciencias sociales y en especial de la Administración Pública. El realizar una definición de lo que atañe en principio a Estado, Gobierno, Sociedad civil, Administración Pública, Política Social y Política Pública, Modernización Administrativa y Liberalismo social, es con la intención de determinar las bases del análisis. Se considera que estos conceptos son fundamentales para tener un panorama y marco de referencia de las acciones gubernamentales implementadas para cubrir las necesidades básicas de bienestar social, en un proceso de cambio muy acelerado cuyo signo es la alteración de las instituciones y de los modos de aplicar las acciones gubernamentales para atenuar los problemas sociales.

Como mas adelante desarrollaremos el Programa Nacional de Solidandad (PRONASOL), queremos señalar inicialmente que los principales fundamentos para la aplicación del programa se llevó a cabo mediante una serie de medidas tendentes a modernizar el Estado, la desregulación de las actividades económico-administrativas, (venta, liquidación y transferencias de empresas paraestatales, eliminación de subsidios a productos y a empresas) y una política económica encaminada a disminuir el efecto inflacionario. Cualitativamente significó que el Estado realizara una base teórica relevante, para emprender una seria crítica conceptual y práctica hacia las modalidades de intervención económica y social que el Estado había efectuado hasta ese momento. Para ello nos hemos

propuesto definir los items relacionados con esta temática de la investigación: el proceso y transformación de la modernización del aparato estatal y su posterior relación con la aplicación del PRONASOL. Esto significa las modificaciones que se aplicaron a la política económica y social que implicó un adelgazamiento del Estado y la aplicación de un esquema nuevo de política social.

1.2 Estado

Tanto en la teoría política como entre los temas más estudiados y discutidos en las ciencias sociales destacan las varias líneas de interpretación de lo que significa el Estado. Sin duda una de las primeras interrogantes sobre el mismo es el problema de que si el Estado ha existido desde siempre o es un fenómeno que surge en cierto momento de la evolución de la sociedad. De igual manera existen teorías que han intentado mostrar la forma en que se da cuenta de la evolución de este. Pero como nuestro propósito no es hacer un estudio evolutivo del Estado, nos delimitaremos primero a tratar de interpretarlo en su sentido más amplio, para pasar a una forma de definición del Estado que prevalece en nuestros días.

La conceptualización del Estado en un sentido amplio define a este "como el orden de las clases y fuerzas sociales que buscan reproducir la clase en el poder político a través de la clase e instituciones políticas (gubernamentales y no gubernamentales), mediante instrumentos de coerción, dirección y administración" ⁽¹⁾. Cabe señalar que esta definición enfatiza las relaciones de dominación de carácter sociopolítico.

Más recientemente el Estado ha sido conceptualizado en múltiples aristas en función del objetivo de análisis o de los diferentes puntos de vista como

pueden ser: el criterio del derecho, el de teoría del Estado, el de la ciencia política, el administrativo, etcétera, teniendo así una variedad de enfoques que hacen cada vez más difícil llegar a una definición que convenza o se asemeje al Estado actual.

Sin embargo podemos concretizar diciendo que el Estado es una comunidad política organizada ligada por intereses, sobre la cual y como estructura organizada de poder, tiene la finalidad de mantener o garantizar la armonía y la paz social, a través de una base jurídica y equitativa entre los hombres (sociedad) para lograr su bienestar ⁽²⁾

Para el objetivo de estudio la guía conceptual mas cercana al tema, destaca en sentido estricto la noción jurídica del Estado desarrollado por Jean Bodino para el que dicha categoría significa el prevalecimiento del soberano cuyas leyes deben ser aceptadas por todos los ciudadanos en una sociedad territorialmente delimitada.

Mientras que para Max Weber, que ha traducido el Estado en un concepto de más amplia connotación política, este está constituido por instituciones sociales que tienen el monopolio legal de los mecanismos de coerción y dominación. Para este autor clásico, el Estado es el conjunto de instituciones gubernamentales (partidos políticos y grupos de presión), que cumplen funciones de dominación y dirección política que sostiene operativamente a las instituciones ⁽³⁾.

Sin embargo en nuestro trabajo nos referiremos al tipo de organización política que nace en el occidente de Europa, este recibe el termino Estado moderno. De tal forma que trataremos de profundizar en la misma.

El estado moderno se caracteriza como un sistema político separado de la actividad social, con una soberanía cuya titularidad recae en el pueblo, y cuyo ejercicio se otorga a una "clase política" casi siempre electa. Este sistema se instala en forma de instituciones político jurídicas, que culminan el proceso de unidad nacional en los planos económico, territorial, lingüístico y cultural.

Cerroni define al Estado moderno como "el sistema político representativo y por tanto separado de las actividades socioeconómicas que constituyen la sociedad civil que se constituye en un territorio de dimensión nacional en el curso de un proceso histórico que ve el nacimiento de la nación como pueblo de sujetos iguales unidos por un fuerte nexo económico-lingüístico-cultural" (4).

Al respecto, cabe mencionar que la sociedad civil se caracteriza como una organización social en la que el individuo, sin estar políticamente vinculado a una condición social determinada (partido político, grupo de interés, corriente ideológica, etc.), está dotado de movilidad social y está desvinculado del grupo.

Ahora bien, la diferencia entre Estado y Sociedad Política es que el Estado va a estar constituido o formado por un conjunto de instituciones encargadas de realizar las tareas encomendadas al Estado y de resolver las controversias sociales, políticas, económicas, etc., que surjan en la sociedad civil. Mientras que la sociedad política es aquella que va a dirigir, gobernar o conducir las instituciones a través de las cuales, se llevarán a cabo las políticas del estado.

1.2.1 El Estado Intervencionista

"El Estado intervencionista fue el paradigma en el cual se apoyaron gobiernos, grupos sociales y partidos políticos para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico -en América Latina en los años 60 y 70, Argentina y

México son un claro ejemplo de que impulsaron el desarrollo económico a través de empresas públicas-. El paradigma gozó de amplia capacidad de convocatoria, fue la referencia y plataforma político-ideológica para la formación de pactos y coaliciones sociales y permitió el crecimiento con estabilidad económica. El intervencionismo asumió tres modalidades o modelos: el estado del bienestar, el estado empresario y el estado desarrollista. El bienestar, el sector público y el desarrollo económico fueron los pilares del consenso de la posguerra" (8).

Este consenso permitió reformar al sistema capitalista -no hay que olvidar que con las aportaciones teóricas del economista Keynes a través de su teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, dio un nuevo impulso al capitalismo que había caído con la gran crisis de 1929- a pesar de muchas resistencias y dificultades. El estado creó nuevas instituciones e implantó un nuevo modelo de crecimiento, factores que a la postre permitieron la reestructuración del sistema sin grandes sobresaltos.

1.2.2 El Estado de Bienestar

El estado de bienestar no tiene una teoría económica propia o desarrollada, sin embargo, se ha reconocido que la economía Keynesiana, es su fuente de inspiración. La política económica que aplicó tenía como objetivo la ampliación del consumo privado a través del incremento del gasto público, especialmente de su componente social. Ello permitiría impulsar el crecimiento económico.

El papel del estado de bienestar no se restringió solo a fomentar la ampliación del consumo, también intervino directamente en la producción y/o provisión de bienes públicos. La evolución de la asistencia social y de los sistemas de bienestar a lo largo del desarrollo capitalista fue muy diversa y dependió de la diferente

presencia y peso que adquirieron la burocracia y las acciones de los partidos socialdemócratas europeos

El modelo del estado de bienestar ciertamente no se generalizó en una experiencia más cercana a países como Suecia, sin embargo algunos de sus elementos básicos fueron adoptados por otros países, aunque adaptándolos a sus circunstancias históricas concretas.

El estado de bienestar se consolidó como una organización institucional multifuncional y polivalente, en el sentido de que fue capaz de servir simultáneamente a muchos fines y estrategias. Este rasgo convirtió al modelo en un centro de atracción para las alianzas y coaliciones sociales. Pero en el tiempo tendieron a aflorar las contradicciones de sus objetivos y las disyuntivas entre demandas y restricciones crecientes. En la medida en que se agudizaron estas tendencias, las discrepancias de intereses entre los grupos sociales y el estado fueron crecientes y la efectividad de las políticas económicas "por el lado de la demanda" también disminuyó.

Bobbio ⁽⁸⁾ señala al respecto que como producto histórico del vacío en el rendimiento gubernamental, y en la búsqueda de eliminar los defectos estructurales del capitalismo individualista, la cultura occidental no ha encontrado otra solución que recurrir a la intervención del estado, al que se demanda el mantenimiento del equilibrio económico general y la persecución de fines de justicia social (lucha contra la pobreza, redistribución de la riqueza, tutela de los grupos sociales más débiles, etc).

En la polémica sobre la crisis del welfare state, el Estado de Bienestar, el Estado asistencial-benefactor, puede definirse como un estado que garantiza de manera normativa niveles mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación y educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia.

A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, se ha estado percibiendo lo que Omar Guerrero señala como un "proceso de cambio acelerado, derivado de un horizonte de alta incertidumbre, ante ello donde las soluciones tienden a ofrecerse como pareja signada por la polaridad y, en el caso de la reforma del Estado en Iberoamérica la incertidumbre apenas dejaba percibir dos soluciones planteadas como un dilema, seguir sobre la línea establecida por el Estado benefactor, reformándolo dentro de los patrones de conversión en un Estado descentralizado y más próximo a la sociedad civil, o reformándolo en un Estado neoliberal fundado en los mecanismos de mercado y con mayor proximidad a los empresarios nacionales y extranjeros" (7)

Más recientemente en nuestro país y bajo la administración del Lic. Carlos Salinas De Gortari, se ha iniciado la Reforma Social del Estado Mexicano, que consistió básicamente en la aplicación de programas de asistencia hacia la población marginada del desarrollo social y la prestación de servicios públicos más allá de medidas administrativas asistencialistas o paternalistas que cayeron en el burocratismo.

En palabras propias de su impulsor "la reforma del Estado significa el paso de un Estado propietario y asistencial a un Estado Solidario" (8)

Al respecto, cabría detenerse un poco para señalar brevemente aquellas cuestiones que dieron origen para pensar en una reforma del Estado.

Económicamente se puede decir que la caída del precio internacional del petróleo y en general de las materias primas, condujo a que la crisis iniciada con el fracaso del modelo de sustitución de importaciones en los años sesentas, se hiciera más fuerte hacia 1982. Asimismo, el Estado se descapitaliza y se endeuda al no poder continuar siendo competitiva la economía nacional, los precios de los artículos aumentaron provocando una fuerte inflación y por ende se reflejó en la pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Entonces, al no tener disponibilidad de recursos para enfrentar las diversas y variadas demandas de la sociedad civil, provoca que el sistema político se tambalee y pierda legitimidad, las elecciones presidenciales y federales de 1988 se dan en este contexto. Llegando a la presidencia de la República el candidato oficial del PRI, Carlos Salinas de Gortari, que como bien es recordado, logra el curul mayor después de realizarse las elecciones más ilegítimas sin precedente. Es así que motivados por esta coyuntura, se da el punto de partida para la puesta en práctica de la reforma del Estado, que de alguna manera necesitaba adquirir consenso y legitimidad.

En el plano social, se pudo ver que a raíz de los sismos de 1985 surge un fuerte movimiento urbano popular que va exigir tanto dotación de vivienda como dotación de servicios públicos para las zonas marginadas, además empieza a gestarse una nueva cultura solidaria en la comunidad en general y en los grupos afectados; por otra parte, se da un aumento y proliferación de los comerciantes ambulantes que al no tener una capacidad de instalación real que les permitiera poseer un empleo formal y poder desarrollarse, voltean hacia el ambulante como medio de subsistencia y de satisfacción de sus necesidades, convirtiéndose así en demandantes de garantías legales y de espacios que les permitan el desarrollo de sus actividades.

Por lo tanto, es ante este panorama general, que el gobierno mexicano y los grupos financieros y comerciales plantean la reforma del Estado o la modernización del Estado Mexicano, tratando de que su funcionamiento formal

(democrático, representativo y popular) y su actuación como organización de la sociedad respondan positiva y satisfactoriamente a la nueva realidad nacional

En otras palabras, se puede decir que la reforma del Estado, es el replanteamiento o adecuación del papel del Estado (social, económico y político) en la sociedad, a través de la búsqueda de mecanismos que le permitan como institución encargada de garantizar la "armonía social", mantener su función esencialmente política: dominio, dirección y consenso.

Por otra parte, cabe hacer la siguiente observación: hablar de reforma del Estado, implica para algunos estudiosos que el término reforma del Estado está mal empleado ya que opinan que no hubo reforma del Estado, sino reforma en el Estado, (a través del sistema de políticas del Estado que articulo con su sistema jurídico y político). Es decir, no hay cambios en su estructura, ésta sigue siendo la misma porque si hubiera reforma del Estado, estaría cambiando su naturaleza y su esencia

1.2.3 El Estado Empresario

El modelo del estado empresario es un concepto económico y políticamente mas complejo que el del estado de bienestar. Su objetivo político básico fue construir un sector público fuerte a través de las nacionalizaciones, para influir en las decisiones de inversión, la asignación de recursos y la promoción del desarrollo económico. La seña de identidad mas importante del estado empresario fue la propiedad del sector nacionalizado de la economía.

Aunque el fundamento teórico del modelo fue poco desarrollado, evidentemente se asumió que el mercado por si solo era insuficiente para los anteriores objetivos y que era necesaria la planificación de la economía y de las inversiones. La tesis económica fue que la intervención del estado, por medio de las empresas públicas

servía para el control de los monopolios privados, sustituyéndolos por monopolios públicos que actuarían en favor del interés público y de la promoción de la competencia

El modelo no negaba la necesidad del mercado, pero atribuía a la intervención estatal mayor capacidad para que a través de la planeación y programación de las intervenciones y las políticas de fijación de precios administrados la economía funcionara mejor que dejada al libre comercio

1.2.4 El Estado Desarrollista

El modelo del estado desarrollista tuvo como objetivo principal promover el logro del desarrollo económico. La tesis esencial del modelo atribuía al estado la capacidad para inducir deliberadamente un conjunto de intervenciones para que las economías nacionales, en especial las de menor desarrollo relativo, alcanzaran ventajas comparativas en distintas áreas para enfrentar la competencia en el comercio internacional. El argumento económico consistía en que el mercado no solo permitiría alcanzar ese objetivo, sino que incluso era uno de sus principales obstáculos y que el estado debería suplir las ausencias institucionales (crédito, educación, etc.)

El modelo desarrollista asumió que el logro de la industrialización era el elemento clave de cualquier política de desarrollo. Esta propuesta era especialmente importante para aquellos países que llegaban tardíamente a la industrialización.

La idea básica del modelo era que solo los grandes estados industriales serían realmente los que llegarían a contar en el mundo moderno. En los años que siguieron al fin de la Segunda Guerra esta idea fue muy atractiva para las élites y

los gobiernos y fue capaz de movilizar a muchos estados en la búsqueda de la industrialización como medio decisivo para lograr su modernización.

El estado desarrollista mediante un sector público "dirigista" se propuso a final de cuentas alcanzar las más altas tasas de crecimiento posible. Esta es la diferencia principal con respecto al estado de bienestar que buscaba distribuir la riqueza y no crearla o del estado de las nacionalizaciones que buscaba defender la economía nacional frente a la competencia exterior, la dependencia económica, el apoyo de las ramas atrasadas de la economía y la defensa del empleo.

Cabe mencionar que con esto no deber entenderse que hay varios tipos de el Estado, sino, políticas de Estado, sistemas de políticas, o modos de introducción de la política en la economía, es decir, lo que cambia son las formas de políticas pero no el Estado.

En suma, las políticas de Estado, su sistema de políticas o modos de introducción de la política en lo económico y lo social, vendrían a configurar las características principales que asumía la intervención estatal.

1.3 Gobierno

Por su parte el concepto de gobierno ha adquirido diversas connotaciones en la teoría política. Entre ellas destacan la de clase política, burocracia política, grupo gobernante o élite estatal.

"Una primera aproximación define al gobierno como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una

cierta sociedad, mas sin embargo es necesario añadir que el poder de gobierno, estando ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, está asociado normalmente a la noción de estado. En consecuencia con la expresión **gobernantes** se entiende el conjunto de las personas que gobiernan el estado y con la de **gobernados**, el grupo de personas que están sujetas al poder de gobierno de un área estatal" (10). Solo en casos excepcionales, o sea cuando las instituciones están en crisis, el gobierno tiene carácter de casmático y su eficacia depende del prestigio, del ascendiente y de las cualidades personales del jefe de gobierno

"Una segunda acepción del termino que se apega mas a la realidad del estado moderno, es aquella que comprende el conjunto de los organos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder, el cual constituye un aspecto del estado" (10).

Mientras que una definición mas actual, por cuanto atiende a las formas particulares de la política de nuestro país -independientemente de la connotación analítica- por gobierno podemos entender "a la organización pública que, a través de mecanismos de dirección y dominación, tiene capacidad de influir en la contienda política y en las relaciones entre el aparato gubernamental y la sociedad civil" (11).

Jiménez Castro al respecto dice que, el gobierno, "es la integración de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial del Estado, es decir, el Gobierno es la parte estructural del Estado" (12).

1.4 Sociedad civil

En el curso de la historia este término debe su evolución a partir de los jusrnaturalistas, pasando por Rousseau, Hegel, Marx y Gramsci, hasta el lenguaje de hoy que la ubica en una estrecha relación con el Estado, de esta manera la sociedad civil se entiende en la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales. En otras palabras, la sociedad civil es representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el estado tiene la tarea de resolverlos.

Retomando la noción Weberiana entre poder de hecho y poder legítimo, se puede también decir que la sociedad civil es el ámbito de las relaciones de poder de hecho y que el estado es la sede de las relaciones de poder legítimo. Así entendido sociedad civil y estado no son dos entes sin relación entre sí, sino que entre uno y otro existe una interrelación permanente.

Como ejemplo del concepto, hoy en día podemos determinar que la sociedad civil está integrada por todos aquellos grupos de participación social, con una amplia repercusión en la trayectoria de un país. Dentro de la sociedad civil podemos encontrar a la iglesia, los partidos políticos, grupos sociales de presión, escuelas, medios masivos de comunicación, asociaciones profesionales, entre otras.

1.5 Administración Pública

Tanto en la teoría de la Administración Pública como de la Ciencia Política y el derecho administrativo existen diversos criterios relacionados con la definición de administración pública, siendo una de las más usuales aquella que la interpreta como la rama ejecutiva del gobierno a través de la cual se materializan las políticas del Estado

De entre las principales definiciones de administración pública encontramos una que señala Omar Guerrero en *La administración pública del estado capitalista* (1986). Al respecto este autor nos señala en principio que la "administración pública constituye un fenómeno concreto, un objeto de estudio específico, identificable y definible. Tiene como otros estudios, una tradición intelectual propia: la de la ciencia política. Que su objeto de estudio consiste en la mediación entre el Estado y la sociedad. Es por este hecho, un fenómeno identificable y definible". Los fundamentos de su identidad descansan en cuatro condiciones históricas que deben darse para que la administración pública cumpla como mediadora entre el Estado y la sociedad civil:

Primero; la existencia de una clara separación del Estado respecto de la sociedad

Segundo; la necesidad de la mediación entre el Estado y la sociedad

Tercero; las formas que adopta la mediación entre el Estado y la sociedad van a ser las formas de mediar entre la sociedad y el Estado, mientras que la administración pública entre el Estado y la sociedad.

Cuarto; la organización bipolar de la mediación: Se van a organizar sociedad y Estado para tener su delegación la primera en el Poder Legislativo y el Estado a través de la administración pública organiza su relación en el Poder Ejecutivo.

"Estas condiciones históricas crean la sustantividad de la administración pública como formación social específica. La administración pública, como objeto de estudio, está caracterizada por cuatro atributos que identifican su lugar en el modo de producción capitalista: 1) Es una de las dos formas de mediación entre el Estado y la sociedad, entre la sociedad y el Estado; 2) Es la delegación del Estado en la sociedad, 3) Está organizada en el ejecutivo, y 4) Es el gobierno en acción; la acción del Estado no la sociedad civil. El estudio de la Administración Pública no puede partir sino de estas mismas premisas" (13)

En resumen siguiendo a este autor, el objeto de estudio de la administración pública es, por tanto, el Ejecutivo, ya que este es el gobierno como mediación: es al mismo tiempo la administración pública, por ello es la mediación entre el Estado y sociedad, Gobierno, Administración pública y Ejecutivo son lo mismo; el objeto de estudio de la administración pública -con minúsculas-, el gobierno y el Ejecutivo porque son idénticos.

Otra definición de Administración Pública es aquella que la concibe como "la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican" (14).

La administración pública se entiende como un vínculo útil para hacer más coherente las medidas que toma el estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.

1.6 Política social

Se puede designar de manera genérica a la política social como el conjunto de tendencias y medidas sistemáticas, cuyo objetivo primordial es regular las relaciones entre sí de la sociedad y el Estado. Como sujeto de actividad político-social aparece el Estado, junto a él actúan también instituciones de Derecho público, como son los partidos políticos y las asociaciones de todo género fundadas para fines político-sociales.

De esta forma se replantea a la política social como la asignación de recursos públicos destinados a fines colectivos, ello en una línea que implica reestablecer y rearticular las capacidades del Estado para intervenir pero también para coordinar esfuerzos del resto de la sociedad.

En la historia reciente la política social se presenta como las acciones que el Estado emprende para subvencionar o modificar la forma de redistribución del excedente económico frente a los desequilibrios que genera el modelo económico de acumulación de capital adoptado. Generalmente la forma sustantiva en que se desarrollan las políticas sociales es canalizando los recursos (gasto social) y medios para la ampliación y mejoramiento de los servicios de educación, salud y alimentación que la sociedad requiere de manera inmediata.

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 la política social es satisfacer las necesidades de la sociedad.

En México 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 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 constituyéndose verdaderos fracasos.

1.7 Política Pública

“Desde un punto de vista *amplio* entendemos por **política pública** -en singular- a la acción estatal en general. Esta identifica a un actor complejo con grado variable de extensión, especialización y diversificación, según el país que se estudie. Sus límites formales y reales son definidos de manera convencional por el radio de acción del sistema de las instituciones públicas.

Desde un punto de vista *estricto* se entiende por **políticas públicas** -en plural- a un cierto tipo de acciones estatales calculadas, con continuidad en el tiempo, que tienen por objetivo el cumplimiento de metas predeterminadas y que implican por tanto programación y especialización técnica en grado también variable, según la actividad afectada y el sistema estatal de que se trate. Ello es lo mismo que hablar de la intervención del estado en el funcionamiento social, la cual depende de que la administración pública perciba un determinado problema en los límites del marco de acción, flexiblemente determinado por las características del sistema político” (18).

Seguendo la estructura metodológica de Hernandez Rogelio., este señala que "el proceso completo de cualquier política pública comprende cuatro etapas: formulación, operativización, aplicación y evaluación. La última sin embargo no es común encontrarla en los estudios debido a las dificultades que presenta para realizar un análisis objetivo" ⁽¹⁶⁾.

De tal manera que la evaluación exige establecer su referente, y el problema radica en que las políticas no poseen sólo uno. La evaluación puede variar significativamente si se realiza en relación con los objetivos explícitos o con los implícitos. Más aún, a esta política pueden adjudicarse consecuencias que nunca fueron realmente perseguidas y que, como suele ocurrir, aparecen como efecto de aspectos no considerados. A veces ocurre que simplemente no ha transcurrido el tiempo suficiente para que puedan advertirse los resultados.

Mientras que Moreno Salazar señala que la etapa de evaluación "es distinguible porque para estimar y juzgar acerca del impacto inmediato y mediato de una política es lógicamente necesario que se refieran resultados parciales y totales a los objetivos y metas señalados. Se requiere del cumplimiento de al menos un ciclo para que la política pueda evaluarse" ⁽¹⁷⁾.

Estos problemas intrínsecos de la evaluación la convierten en un terreno pantanoso que pocos son quienes se arriesgan a transitarlo. Los aspectos más frecuentemente atendidos son el primero, la formulación y el tercero, es decir, su puesta en práctica. Para analizar este problema vale la pena detenerse en ello.

La formulación de una política permite observar la manera en que una necesidad social, política o económica es percibida por el Estado y, por tanto, se convierte en objeto de atención. El que esa necesidad sea atendida no significa que realmente

exista; tan sólo quiere decir que en ese momento se vuelve importante para el Estado.

De ahí que sea particularmente interesante saber no solamente cómo fue que el Estado se percató de ella, sino también quién y cuándo se la presentó. Investigar sobre el sujeto que hizo visible un asunto equivale a considerar los intereses, las intenciones y la visión que acompañaron ese acto. Toda política supone beneficiarios y, en ocasiones, sectores perjudicados, más aún aquellos que no figuran en el planteamiento pero desean participar de sus beneficios, buscarán intervenir en múltiples formas.

Moreno Salazar al respecto dice que dos propósitos animarían la etapa de formulación: "primero, valorar las características que rodean a la política en concreto y, segundo, valorar las políticas que han sido consideradas pues se tiene ya una historia de las mismas. Todo lo anterior permitiría una proyección realista de los posibles resultados de la política. Se obtendrán después los beneficios o intercambios marginales que casi llevarán a que el momento de decidir, por el asesor, sea automático. Una vez que se ha decidido, es decir elegida una de las opciones se pasará al diseño de la política y del programa, al diseño de la implantación" (18)

Pero la situación puede cambiar cuando el Estado por sí mismo se propone tener en cuenta algún problema. Por supuesto, en este caso será una dependencia gubernamental o bien otra delegación de los poderes restantes quienes se encarguen de la presentación.

Sea como fuere, lo cierto es que el Estado designará quienes sean los que analicen, diagnostiquen y propongan las medidas adecuadas. Pero si desde la

misma presentación del caso podemos prever que haya parcialidad en las interpretaciones, con la intervención de agentes estatales, por lo común gubernamentales, el asunto puede alcanzar matices insospechados.

Los intereses en juego pueden ser indeterminables. Ya no solo estarán los de quienes, desde algún sector social, ven en la atención de un problema un beneficio, también los de aquellos que pretenden atemperar, o incluso desvirtuar, los objetivos; e intervendrán, y no en poca medida, los criterios e intereses de los funcionarios designados. De todo ello saldrá una imagen del problema, imagen que será, a fin de cuentas, distinta a la de cada uno de los involucrados y que, en cierta medida determinará las soluciones.

De la misma manera que la percepción del problema cambia durante ese proceso, también pueden alterarse los objetivos iniciales, ya porque se transformen, ya porque se les agreguen otros originalmente no considerados. En esta peculiar combinación también puede ser que detrás de los objetivos explícitamente establecidos se encuentren otros que por diversas razones deben manejarse con discreción.

Como se puede apreciar, la formulación y la aplicación de una política ofrece una variedad de aspectos que en sí mismos constituyen temas de investigación. Si bien, por ejemplo, en la formulación es válido averiguar cuáles fueron los principios que sustentaron el diagnóstico de un asunto, también es adecuado preguntarse quiénes fueron aquellos que influyeron en la delimitación del problema. Lo mismo puede hacerse al analizar su puesta en práctica.

Siguiendo esta línea, Moreno Salazar menciona que el proceso de implantación tiene que ser analizado como el resultado de tres imperativos: " la consideración del propósito legal, la racionalidad instrumental que anima a los burócratas y la expectativa que despierta la acción concertada que exige consenso. La concepción de la implementación como un conjunto de juegos que involucran los esfuerzos y acciones de actores semiautónomos es central para la comprensión de esta etapa" (19).

Derivado de lo anterior, puede decirse que, con el seguimiento de las etapas del proceso de las políticas públicas (formulación, implementación y evaluación), es posible que se pueda llegar a obtener políticas más efectivas y por lo tanto lograr mejores resultados que conlleven a solucionar o atenuar el conflicto.

Sin embargo, es difícil llegar a tener resultados completamente favorables ya que como se señaló, desde la formulación de la política existen actores o variables que no se consideraron en ese momento, no existían o no fueron importantes para el Estado, y por lo tanto se altera la proyección real de los posibles resultados, asimismo con la etapa de la implementación, aunque como ya se mencionó, en esta etapa, además, tienen que analizarse acciones de carácter legal, racional y consensual, es decir, se tendrán que acatar disposiciones emanadas de la ley, considerar que exista coherencia entre los principios y la viabilidad del proyecto y tener consenso con los grupos de interés afectados, haciéndola más compleja al tener que articular con estas acciones.

Un mayor énfasis de análisis de la etapa de evaluación, nos permitirá valorar los logros o impactos de la política o programa, con lo que se podrá ver si ésta funcionó o no, o que resultados alcanzó, aunque a veces es necesario que pase un cierto periodo de tiempo para que la política pueda evaluarse. Esta etapa es

importante porque a partir de ella se podrán redefinir o concluir políticas que no cumplieron con los objetivos para los cuales fueron diseñadas.

Siguiendo este tenor de ideas, se puede decir que una política pública es política pública, si genera efectos benéficos en la sociedad, aunque cabe señalar, que debido a los errores de gobierno que se dan comunmente (presupuestales, organizativos, planeación, dirección, burocratismo etc.) la política pública no cumpla con su objetivo como tal y por este solo hecho deje de serlo, por lo que se considera que las políticas públicas adquieren su razón de ser en el momento en que generen efectos positivos para la sociedad.

Cabe señalar que aun no hay un consenso claro respecto a una definición única de políticas públicas. Aguilar Villanueva parte de la premisa de que "la política pública no es la gran decisión instantánea en la cuspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales" (20).

Este mismo autor señala que se trata de "una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos" (21).

Otra definición, opta por señalar a la política pública "como un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto" (22).

Por otra parte y con el fin de clarificar un poco más, la naturaleza y límites de la política pública, es necesario abordar algunas características que la ubiquen como tal y nos permita diferenciarla o distinguirla de la política gubernamental; "generalmente se le atribuyen las siguientes características: un contenido, un

programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social" (23)

Con respecto a la primera (un contenido), se dice que la actividad pública se identifica bajo la forma de un contenido, es decir, se movilizan recursos de todo tipo para que generen resultados, éstos son los que el analista examinará como un problema de investigación.

El segundo, (un programa). La política pública no es un acto concreto considerado aisladamente, sino que detrás de una actividad existen otras o un marco más general en donde se integra esta actividad.

La orientación normativa, supone que la actividad pública no es el resultado de respuestas aleatorias, sino que la finalidad es seguir un lineamiento que el decisor no puede dejar de asumir.

La política pública se define también por un factor de coerción, éste posee una legitimidad que es la autoridad legal; contener o sujetar la actividad pública deriva de la naturaleza autortaria que tenga el actor gubernamental.

Asimismo, también se definirá por su competencia social, o sea por los actos y disposiciones que afecten la situación, los intereses y el comportamiento de los individuos o grupos que forman el campo de la acción gubernamental.

Ahora bien, si volteamos hacia la óptica de democracia, es posible que en México puedan no existir políticas públicas, dado que según la teoría las políticas públicas, éstas son susceptibles de encontrarse en regimenes democráticos en donde para su diseño, es necesario que se ubiquen en un marco de interdisciplinariedad, de participación, de opinión, y consenso.

Sin embargo, no solamente debemos aludir a este criterio puesto que una política pública atiende también a otras cuestiones como sus etapas, ya abordadas, - formulación, operativización, aplicación y evaluación-, así como a características de: contenido, programa, orientación normativa, factor de coerción y componente social, por lo que en este sentido visualizando al Pronasol y a su forma de actuación en la sociedad, este, constituyo una política pública que integra las etapas de *formulación e implementación* por un lado, y por otro, la *participación* que sostuvieron los grupos necesitados, ya que organizados en (comités) trabajaron para la atención y solución de sus problemas

Asimismo, al canalizarse un porcentaje de recursos económicos de los particulares para ser utilizados en la ejecución de las obras, ratificaría la aseveración de que, hablar de políticas públicas implica también corresponsabilidad y el dinero de los privados en calidad de ciudadanos

Por lo tanto la diferencia sustantiva entre una política pública y una gubernamental se encuentra en el nivel de participación social y la identidad que se logre entre los objetivos de las políticas con las necesidades y demandas sociales.

El trabajo que más adelante abordaremos es la puesta en marcha del programa nacional de solidaridad (Pronasol) bajo el enfoque de políticas públicas. Como es sabido el pronasol surge no solamente con el ascenso de una nueva administración, sino también en el inicio o reforzamiento de nuevas ideas de cómo debe ser el papel del Estado bajo la óptica neoliberal y que se aplicó en forma singular bajo el mote de liberalismo social en un contexto nuevo para el país y en el marco de la globalización y la vinculación con otros países y regiones a través de una apertura comercial.

1.8 Modernización Administrativa

La Modernización Administrativa, la definió María del Carmen Pardo como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias. Por ello el estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental ⁽²⁴⁾.

La tarea Estatal implica, primero reconocer el elemento racionalidad que puede explicarse mediante la normatividad que aparece al extenderse el campo de intervención del estado, por esta razón, el estado contemporáneo se ha visto obligado a apoyarse en razones jurídico-técnicas, que requieren los cuerpos administrativos.

En otro tenor de ideas se considera pertinente hoy analizar y hablar de modernización, toda vez que una de las principales banderas con las que inicio su mandato Salinas de Gortán, fue la modernización del aparato estatal.

Dado que el Pronasol se da dentro del marco de la modernización administrativa, y como es sabido, en ésta, se dieron o significó, cambios de estructura y de procedimientos en el quehacer gubernamental así como en la política social, en donde dicho programa, fue el eje de los nuevos caminos que llevarían a atenuar los problemas de pobreza existentes, ubicado en este contexto, dentro de este programa también se dan relaciones funcionales y estructurales.

Funcionalmente se refiere a la diferenciación de sus subprogramas implementados a la población objetivo, es decir, se crearon varios subprogramas

específicos para atender y mejorar los problemas de marginación y pobreza específicos, y *estructuralmente* aludiría a la manera en como se organizaron sus acciones, sus instancias gubernamentales y la forma en como se enlazarían con la sociedad, es decir, "lo estructural abarca la totalidad que envuelve a los procesos administrativos, sin dejar de lado su incidencia social" (26)

Con lo anterior, se buscaba encontrar una mejoría en los medios y en los procesos administrativos que de acuerdo con la modernización, permitieran atender de una manera mas directa los problemas de pobreza.

1.9 Liberalismo Social

La ideología liberal tiene sus raíces en las ideas planteadas 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 de 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 persigue incrementar el sentido de actividad preservadora de sus intereses, es decir, el estado no debía regular determinadas formas de producción o de circulación pero si garantizar el goce de los productos de actividad económica. No se pretendía marginar al estado totalmente de la acción reguladora, sino que este se dedicara exclusivamente a salvaguardar el disfrute de los bienes obtenidos mediante tal actividad.

Cuando el liberalismo plantea como ideología da 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 mas que el liberalismo, puesto que este exigía un estado capaz de preservar sus propios intereses mediante la aplicación de medidas coactivas y del uso de la fuerza

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

Si bien el liberalismo se desarrolló y consolidó en el siglo XIX , es hasta la segunda mitad del presente siglo que toma una segunda fuerza -a partir de una serie de teorías económicas que persisten en encontrar en el libre mercado y la expansión del comercio al exterior la solución a los problemas económicos que no pudo resolver tanto la economía de los dos principales bloques económicos- que se consolida lo que hoy conocemos como neoliberalismo, y es en el curso de la década de los ochenta que se observa una tendencia internacional encaminada a una mayor libertad de acción de la empresa privada. En los países occidentales, en general, triunfaron las visiones bases 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 Mitterand,

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. Por lo menos, hasta principios de la década pasada esa era la tendencia predominante

Los fundamentos teóricos del Liberalismo Social se pueden encontrar en autores como Leonard Trelawny Hobhouse, formulador de la doctrina del liberalismo social, quien entre otras, replanteó la concepción del liberalismo clásico frente a la crisis social, que este último parecía incapaz de resolver, ofreciendo la fórmula: libertad de mercado + justicia social = liberalismo social ⁽²⁸⁾.

La propuesta del liberalismo social pretende continuar con esta tendencia, pero sin desatender su política social. Actualmente busca la participación social organizada para atender las necesidades más apremiantes de la población. Para ello señalan los ideólogos de esta propuesta "... distingue al proceso de modernización en marcha, con un sentido nacionalista y democrático" (27)

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" (28)

Por otra parte tratando de enmarcar un poco las conceptualizaciones anteriores, en los últimos años, en prácticamente todas las regiones del mundo las naciones han emprendido cambios de reforma drástica de su economía, ya mediante la liberalización comercial; la desregulación interna, la privatización de empresas estatales y la reducción del tamaño del gobierno. Paralelamente ello constituía una respuesta a los dramáticos cambios en la economía política internacional -que colocó a partir de la década de los setenta- en el centro de la atención política e intelectual la cuestión del Estado, de su crisis y de su obligada reforma.

En este cuestionamiento del Estado ha tenido un lugar destacado la problemática que tiene que ver con la vida social, el bienestar colectivo y los diversos modos de redistribución de ingresos, riquezas, derechos y capacidades que le han dado un perfil distintivo al capitalismo (o al capitalismo) que emergieron y se desarrollaron en la segunda posguerra. Para el resto de las naciones atrasadas -este perfil ha

sido sobre todo un horizonte y una meta lejanos, para muchos inalcanzables- como para nuestro país.

Incorporando diversos proyectos nacionales de desarrollo -que se declaraban precisamente como de desarrollo porque ofrecían una conjunción entre el crecimiento de la economía y la extensión social de sus resultados- se adjudicaba al Estado, como un conjunto decisorial y de instituciones centralizadas y normadoras del esfuerzo y el intercambio socioeconómico y no solo político, un papel central y protagonista si es que no único.

En este cambio de escena, que se ha vuelto tan global como el tecnológico o financiero, forma el telón de fondo de las anteriores conceptualizaciones en torno a algunas cuestiones relevantes en las condiciones de subdesarrollo de México y la aplicación de su política social para cada periodo presidencial y/o para cada esquema de desarrollo.

Así como veremos más adelante entre 1940 y 1994, se han llevado a cabo diversos programas sociales en un intento de sobrellevar o salvar el sistema político -heredado desde la posrevolución- que lejos de alcanzar esquemas de desarrollo económico y social hacia la sociedad en general, se entramparon ya en un capitalismo salvaje o en esquemas personales de poder

Visto así las restricciones económicas a todos los niveles y las exigencias productivas, requieren volver a la política social, si no prescindible si residual, a pesar de que su necesidad no solo se ha vuelto central sino vital

Hasta ahora todos los países han emprendido cambios en su política económica - en muchos casos en una dirección similar, pero ninguno a logrado avanzar en un cambio efectivo positivo de su política social-, pese a que todos enfrentan pobreza y marginación. Además los ajustes instrumentados, en su mayoría, han conspirado contra cualquier intento por desarrollar una política social amplia y

basada en las nuevas realidades y perspectivas abiertas por la reforma económica.

Es necesario subrayar que es el tiempo de una política social versátil que permita compensar y rehabilitar; al mismo tiempo que contribuya a la creación de nuevas capacidades que concurren a la recuperación del crecimiento y al aprovechamiento de las oportunidades internas y externas, objetivos que claramente el Pronasol no alcanzó.

Citas capítulo I

- (1) Toledano H. Salvador: Notas Sobre Políticas Públicas y Resultados Electorales, en revista del Colegio Mexiquense, abril 1994 p 17.
- (2) Moya Palencia, Mario: Estado y Derecho, Bases Para el Estudio del Derecho en México, UNAM, México 1977 p.37.
- (3) Toledano H. op. cit. p 23
- (4) Cerroni Umberto, Política, Edit. siglo XXI, México 1992 p 127
- (5) Ayala, Espino, José Luis, Límites del Mercado, Límites del Estado: Ensayos Sobre Economía Política del Estado INAP 1992 p.105.
- (6) Bobbio Norberto, Diccionario de Política: La Política del Estado de Bienestar, Edit. siglo XXI p p 612-614
- (7) Guerrero Omar, El dilema de la Reforma del Estado, en revista Enlace Boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública núm. 28 Sep-Nov 93. p 15
- (8) El Nacional, Solidaridad a Debate. Edit. El Nacional, México 1991 p. 22.
- (9) Bobbio Norberto. op. cit. p. 601
- (10) Toledano H. op. cit. p 34.
- (11) Idem.
- (12) Jiménez Castro W., Administración Pública Para el Desarrollo Integral Edit. Limusa, México 1987 p. 43.
- (13) Guerrero Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista. Edit. Fontamara, México 1986 p. 214.
- (14) Jiménez Castro W., op. cit. p. 39.
- (15) Hernández Rodríguez, Rogelio y Varela Petito Gonzalo, coordinadores, Políticas Públicas en América Latina: seis estudios de caso, Flacso, México (s/f) p. 11.
- (16) Idem.
- (17) H. Moreno Salazar Pedro, Origen y desarrollo del "public policy analysis" en revista RAP núm. 84 INAP, México 1993 p.19

- (18) Idem p. 17.
- (19) Idem p. 8.
- (20) Aguilar Villanueva Luis F., La Hechura de las Políticas, Edit. Miguel Angel Porrúa, México 1992 p. 10
- (21) Idem p.9.
- (22) Guerrero Omar, Políticas Públicas Interrogantes en revista RAP núm 84 INAP México 1993 p. 84
- (23) Yves Meny y Jean-Claude Thoening El Marco Conceptual en: Las Políticas Públicas, Edit. Ariel 1992, p p. 90-91.
- (24) Pardo, Ma. Del Carmen, La Modernización Administrativa en México, INAP-Colmex, 1992 p. 37.
- (25) Uvalle Berrones Ricardo, Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública, en revista del IAPEN p. 87.
- (26) Sucesión Pactada, La Ingeniería Política del Salinismo, Unidad de Análisis Prospectivo, El Financero, Edit. Plaza y Valdéz, México 1993 p. 70.
- (27) Iturriaga Acevedo Eugenia, El Pronasol ¿Una Nueva Forma de Hacer Política Social?, FCPS 1994, UNAM p.32.
- (28) Idem.

CAPITULO II. UN CONTEXTO GLOBAL PARA EL ANALISIS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD COMO POLITICA PUBLICA

2.1 Consideraciones Generales

En este capítulo se abordará brevemente la evolución de las políticas públicas con el propósito de establecer una base conceptual que permita, como ejercicio académico, retomar las ideas fundamentales de algunos autores para tratar de vincular los elementos que desde una perspectiva personal se considera permean al PRONASOL para darle una dimensión particular de política, de políticas y de acciones de gobierno.

Lo que se pretende también con este apartado, es diseñar una estructura introductoria de análisis con el objetivo de lograr algunos acercamientos posibles de método, para posibilitar la reflexión, así como también aportes técnicos mas racionales para el estudio y la práctica del proceso gubernamental

2.2 Surgimiento de las Políticas Públicas

Derivado de que nuestro interés se centra en el análisis del Pronasol a partir de su aplicación como política pública, por ello en las siguientes líneas abordaremos el contexto evolutivo de las políticas públicas, ya que estas constituyen un indispensable soporte de trabajo para el desarrollo de las actividades gubernamentales. Paralelamente se describirá la evolución de las políticas públicas desde la aportación hecha por Harold D. Laswell hasta las aportaciones hechas por un nutrido grupo de estudiosos de la administración pública a esta teoría.

Entre estos el principal teórico o pionero de las políticas públicas es Laswell, quien fundó a las políticas públicas, al imaginarlas como un medio para mejorar al gobierno, distinguiéndolas de la esfera pública y privada. Aportes similares

ofrecen Lindblom y Dror. Pero dentro de la noción misma de las políticas públicas, en el sentido que las cultivan estos autores y sus discípulos, existen precedentes históricos apenas desdibujados en los textos modernos del tema. En muchos aspectos las políticas públicas ofrecen un asombroso acto académico de restauración o reanimación de antiguas disciplinas que se creían sepultadas o abandonadas.

En este tenor de ideas nos referiremos a la teoría de la política pública que, surge entre el primer cuarto del presente siglo (1926) y los años cincuenta en los Estados Unidos, constituyéndose principalmente en un intento de ruptura epistemológica, frente a la dicotomía política-administración. "Precusores de la administración pública estadounidense, como Leonard White, Marshall Dimock y John Gaus, además de John Pffifner, y más recientemente Felix Nigro e Ira Sharkansky, están cultivando a la política pública desde entonces y de manera continua" (1).

En muchos sentidos, sus contribuciones adelantan las ideas de Laswell, pero se ciñen a la administración pública y carecen de un prospecto pluridisciplinario.

Existe por otra parte contribuciones, que en las últimas cuatro décadas se han desarrollado como una disciplina que ha alcanzado grandes resultados para la política pública. A partir de Bergson, Arrow y Buchanan se han plasmado múltiples trabajos que estudian "los problemas de agregación de preferencias individuales para satisfacer criterios sociales". La política pública también se podría definir como un estudio económico del proceso de adopción de decisiones de un

contexto ajeno al mercado o como la aplicación de la teoría económica a la política. Por eso su objeto coincide con los objetos de la ciencia política.

Los modelos y teorías desarrollados para estudiar la interacción entre la política y la economía suelen dividir sus investigaciones en dos partes por un lado estudian el comportamiento de los gobernantes y por otro de quienes sostienen a los gobernantes. Los modelos de política pública suelen aplicarse en países donde quienes sostienen a los gobernantes son los votantes.

2.3 Definición de Policy

La evolución intelectual occidental de los últimos doscientos años, con toda su problemática, ha refinado y profundizado de diversas formas lógicas y discursivas, en diversos itinerarios disciplinarios, este conjunto de distinciones ha agregado aún otras más, también sumamente importantes. Tal es el caso de los distintos aspectos de la política (policy) gubernamental.

“Existe un problema central en relación a la palabra *“Policy”* que procede del inglés como política, por ello cabe recordar que para los anglófonos la voz *“politics”* es lo que Weber definiría como la dirección del Estado o el esfuerzo de influir en quien lo dirige. En contraste, *“Policy”* evoca, según Fred Frohock, el patrón de acción gubernamental que estimula la cooperación social o desestimula el conflicto; o como lo refiere Thomas Dye, *“Policy”* es lo que el gobierno opta por hacer o no hacer. Es evidente, además, que Politics es el objeto de la Ciencia Política y Policy de la Ciencia de las Políticas”⁽²⁾.

En los países de lengua inglesa se utilizan las palabras **política, policy, y police** con significados diferentes a saber:

Política se traduce en español como política, en el que se encuadran, los fenómenos de la lucha por el poder, la competencia entre partidos, grupos de interés, etc. por ejercer mayor influencia dentro del gobierno.

Police se traduce como política y en este sentido hace referencia a lo que fue la "Ciencia de la Policía".

Policy, esta palabra proviene del griego politeia y pasa al latín como politia, que deriva en el alemán como "policy", y en el inglés como "policy". éste término carece de equivalentes en el español y en el francés. En inglés "policy" significa comunmente curso de acción y algunas veces proceso de decisión o, incluso en ocasiones, programa de acción.

Sin embargo tanto Laswell, como Dror, en antiguos trabajos advierten de la necesidad de cuidar el término y el concepto policy cuando en español escribimos política, como traducción del inglés, por que al usar la misma palabra, no se explica adecuadamente la diferencia de campos discursivos y lógicos.

Es así que para "policy" que aun no se ha podido producir una traducción castellana adecuada, en términos modélicos se refiere a la "dimensión técnica de toda decisión social, entendiéndolo por esta última toda decisión en la que el sujeto de la misma le asigne un sentido referido a la conducta de otro(s), sea esta pasada, presente o esperable y se trate de decisiones completamente intencionales. El sujeto decisor puede ser un individuo, una organización o el Estado, nacional o mundial, como megaorganismo complejo" (3).

2.4 Gobernar por Políticas Públicas y con Sentido Público

Como veremos las políticas públicas se van a caracterizar porque realizan sus acciones en el ámbito de lo público, dándose en tres sentidos: "1) es el espacio en que los privados a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos, representados por organizaciones, ejercen opinión, acción, comunicación, debaten y proyectan por unanimidad y mayoría asuntos de interés general, 2) lo público se manifiesta en el principio del libre acceso a la transparencia y a la apertura y, 3) en su tercer sentido hace referencia a recursos públicos y recaudaciones fiscales" (4).

Este enfoque busca una mayor racionalidad a las decisiones de gobierno -a partir de la reforma del Estado- por el hecho de que los gobiernos cada día se enfrentan a implementar programas y acciones bajo un ámbito más restringido a partir de la distinción entre lo público y lo privado.

Al respecto y con el objeto de esclarecer un poco el aspecto de lo que concierne a lo público, es menester hablar de la agenda.

La agenda se puede definir como el "conjunto de los problemas que apelan a un debate público" (5). La autoridad pública administrará una agenda, ésta puede estar más o menos llena según las circunstancias; entendiéndolo a la autoridad pública como: aquella que ejerce funciones de gobierno sobre administrados y territorios definidos, especialmente, como depositaria de la legitimidad estatal, en concreto, es un organismo que concede y administra los bienes colectivos (aire, agua, etc.).

La agenda va a designar un conjunto de problemas que son objeto de controversias públicas y por tanto se exigirá la intervención de la autoridad pública. Esto significa por un lado que todos los problemas posibles no se hallen contenidos al mismo tiempo en la agenda de la misma autoridad y por otro, que

algunos figuran en ella y otros no, es pues un mecanismo selectivo de problemas, es lo que los políticos denominan poner en la agenda o inscribir en la agenda.

En suma, la agenda no es simplemente una orden del día o un programa, sino un mecanismo esencial en una sociedad política a través del cual, se podrán ventilar problemas a partir de la formulación de la misma, en donde la autoridad pública impulsará medios concretos para responder a las demandas que percibe.

Sin embargo, es muy importante señalar cuando un problema o un tema es incluido en la agenda gubernamental, esto puede darse de la siguiente manera

Primero, el problema debe ser competencia de las autoridades públicas en general, o de una autoridad pública particular. Es decir, la acción política consistirá en poner en tela de juicio la cartera de las tareas que competen a la autoridad pública, o sea que la autoridad pública se ve así misma como capaz de prestar atención. Esto debe observarse con detenimiento ya que la capacidad de atención y de escucha gubernamental no significa que la autoridad pública deba actuar, por ejemplo declarar en un medio informativo que se tomará en cuenta X problema, puede significar solo un gesto o fin político

Otra forma de inclusión de los problemas en la agenda es recordar que los desafíos, o sea problemas que originan debates o controversias, son problemáticas que necesitan de la atención pública; y por último los problemas deben ser abordables en términos de atención pública, es decir, las demandas deben codificarse y traducirse en un lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda tratarla.

Lo importante es pues, saber plantear el problema y ser capaz de formular la demanda en los términos de la acción política y pública, ya que es a partir de la formación de la agenda cuando la autoridad pública utilizará e impulsará medios concretos para responder y tratar de resolver los conflictos.

Lo anterior tiene que ver con la delimitación de una política social, en la que no se recaiga en las áreas o fronteras de lo privado (gasto masivo, sobrerregulación, empresa pública, proteccionismo, subsidios indiferenciados,) como se hizo en décadas pasadas al entender una política pública como el mecanismo de distribuir apoyo sin percatarse de que se escapaba de los límites de lo público

En esta perspectiva al Estado le corresponde solo lo público, en la que su ámbito es el campo de las interacciones de necesidades, intereses y proyectos de alcance general. "El ámbito de lo privado es relativo a los diversos intercambios libres (competitivos o cooperativos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas" ⁽⁸⁾.

"Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas" ⁽⁷⁾ Sino gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con problemas sociales sin resolver, exige dos cosas, gobernar por políticas públicas y gobernar con sentido público. Es decir, lo primero atiende a diseñar o especificar políticas que estén focalizadas a resolver contundentemente problemas concretos; es decir, si se considera que los problemas públicos, difieren unos de otros, tienen su propia especificidad y circunstancia, entonces las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos y procedimientos, y lo segundo (sentido público), que al lograrlo generen algún efecto benéfico en la sociedad, tratando de evitar que se continúe con los "viejos patrones de gobierno que tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos dejando a medias tal cometido" ⁽⁸⁾.

"Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos. El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por

su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No solo privatizaciones y des (re) regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema. La administración pública es cada vez mas público-privada, público-social, sin los tics gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social o público Y, sobre todo, sin la propensión por usar los mismos instrumentos y procedimientos frente a los problemas " (9).

Es así que hablar de políticas públicas implica "decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. En esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente al gobierno" (10).

De esto último, cabría señalar -como ejercicio teónico- una similitud con respecto a los cuatro principios fundamentales en los que se sustentó el pronasoI, "1. Respeto a la voluntad . . . 2. Participación en las acciones, 3 Corresponsabilidad y 4. Honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos" (11).

En este contexto, se considera que el pronasoI constituye un ejercicio de política pública por el nexo que se da entre sociedad y gobierno, para captar y resolver los problemas públicos. Faltaría contar con elementos cuantitativos para evaluar los resultados del programa con respecto a otros periodos o sexenios.

2.5 Antecedentes del Enfoque de Políticas Públicas

Como es sabido una preocupación latente de todo gobierno ha sido la de mantenerse en el poder y garantizar la armonía social en la sociedad. En razón de ello, desde siempre, los gobiernos han tratado de establecer políticas o mecanismos de políticas que les permitan conseguir y preservar lo mencionado.

Es así que, aunque a continuación se señalan algunas formas de gobernar a través de las cuales los gobiernos trataban de preservar el poder, no debe entenderse que fueron políticas públicas, sino, como una ejemplificación de algunas herramientas utilizadas y que con el transcurso del tiempo, se fueron adecuando y perfeccionando hasta constituirse en políticas complejas.

Aunque vamos a rastrear la existencia de la idea de policy en varias civilizaciones antiguas, podemos afirmar que la expresión procede de los años inmediatos a la segunda Guerra Mundial

Desde la civilización Hindú en el siglo IV a. c. a la época actual, los estudiosos de la política se han empeñado en señalar las reglas del buen gobierno, y a la política pública la podemos incluir dentro de esta tradición, puesto que este enfoque de políticas públicas tiene como fin introducir una mayor calidad en el desempeño gubernamental.

“Repasando la historia, nos encontramos con el Arthashastra de Kautilya, que consiste en un manual del arte de gobernar, con consejos relacionados a los medios para conseguir y conservar el poder” ⁽¹²⁾. El método del autor es realista y racional, se fundamenta en la experiencia, y rechaza los mitos y leyendas que rodeaban la figura del poder en la India.

“Por otra parte, también es necesario mencionar los (Espejos de príncipes), elaborados por la civilización árabe. Los espejos son de origen persa, y con una muy probable raíz Hindú. Constituyen obras de carácter didáctico para instruir a los soberanos, los altos funcionarios y a los secretarios de la cancillería en los quehaceres gubernamentales. El fundador de este género es Ibn Muqafa con su obra “Abad Mayor”, en donde enuncia los secretos del arte de la política” (13).

Posteriormente en la Europa de las monarquías absolutas se desarrolla la “Ciencia de la Policía”, que funge como una “tecnología de poder”, es decir, la policía es un medio para fortalecer y desarrollar el poder del Estado a través de la vida óptima de los súbditos

La ciencia de la policía tiene como antecedentes a las Ciencias Camerales, mismas que posiblemente son producto del contacto de europeos y árabes en la Edad Media durante las cruzadas.

La cámara es una institución que funcionaba como una especie de tesorería al servicio del señor feudal. En un principio se limitaba a operaciones de tipo financiero, pero posteriormente con la monarquía absoluta, el cameralismo “se convirtió en un conjunto de medios racionalizados que favorecieron la dominación de la sociedad por medio de la administración pública” (14).

El cameralismo (o cameralística) hasta el año de 1727, -fecha en que Federico Guillermo I de Prusia decide establecer en las Universidades de Halle y Frankfurt la profesión de Economía, Policía y Cameralística, la cual se constituyó en una disciplina restringida, oculta a todo el pueblo; a ella solo podían acceder el gobernante y los más cercanos colaboradores del soberano.

Empero, el rey de Prusia decidió profesionalizar esta disciplina, y como consecuencia inmediata de este acto, en 1729 Gasser elabora un texto titulado "Introducción a las ciencias económica, política y cameral", para el uso exclusivo de los matriculados en esas Universidades

Hacia el siglo XIX las ciencias camerales se habían modificado y comprendían ahora a la policía, el comercio y las finanzas. Esta última debería dedicarse a mostrar la forma en que los recursos de los particulares podían ser preservados, incrementados y usados. Mientras que el comercio tenía el objetivo de conocer las medidas necesarias para establecer empresas comerciales para sostener a los individuos y a su vez, ampliar los recursos de la nación

Finalmente en el transcurso del siglo XIX se ampliaría la influencia del gerencialismo y los estudios sobre la organización de la empresa privada, que relegarían por algún tiempo la tradición descrita.

2.6 Harold D. Lasswell y las Ciencias de Políticas

Como señalamos al inicio del capítulo, Lasswell pertenece al grupo de fundadores de "Public Policy Sciences" al enunciar en 1951 esta propuesta en un texto publicado originalmente con el título "The Policy Orientation", para la Universidad de Stanford ese año. Este artículo pretende ser una alternativa a la fragmentación que presentaban las ciencias sociales en ese momento.

Para ello Lasswell realiza una reflexión respecto a la situación que viven los norteamericanos en los años posteriores a la segunda Guerra Mundial, dentro de las ciencias sociales norteamericanas, al respecto señala que muchas disciplinas sociales -entre ellas la Ciencia Política- se encontraban preocupadas por

defender la "exclusividad de su objeto de estudio" evitando la injerencia de otras ciencias en su área de investigación.

Sin embargo, con la segunda Guerra Mundial los norteamericanos se vieron obligados a crear equipos de trabajo multidisciplinarios, que les permitiera analizar y evaluar de manera más expedita la administración de los recursos humanos, materiales y financieros con que se contaba para alcanzar la victoria de este suceso bélico.

Las políticas públicas aprovecharon este experimento, que se caracterizaba por su interdisciplinariedad. Pretendían aumentar la racionalidad de la política pública a través de una adecuada interpretación de la realidad, y un proceso de toma de decisiones más "científicos" con la ayuda de los resultados de otras disciplinas tanto sociales como naturales.

Si bien la evolución del enfoque de políticas públicas permite inferir que la propuesta de Lasswell no es novedosa, llama la atención su idea de articulación entre las ciencias, y de estas con la política, no se basa en una teoría con pretensiones de validéz universal.

Con esto queremos decir que los intelectuales norteamericanos de la posguerra pensaban que los cuerpos teóricos que buscan objetividad absoluta y aplicabilidad universal son los que originan las dictaduras al pretender ajustar la realidad a la teoría.

Es preferible el trabajo empírico de continua corrección, que se adapte a una realidad dinámica, a los sistemas de pensamiento absolutos, citando a Lasswell

"No es necesario que el científico sacrifique la objetividad al ejecutar un proyecto. La elección de las metas últimas de la acción no es objetiva. Pero una vez que se ha hecho esta elección, el científico procede con la máxima objetividad y utiliza todos los métodos disponibles" (16).

Ellos señalan que su proyecto no pretende caer en el positivismo puro o en la razón instrumental, de ahí la función de los juicios de valor, que permiten al investigador escoger problemas relevantes, como lo exige la política pública

Los problemas que generaron tanto la depresión económica de 1929, como la segunda Guerra Mundial, orillaron a las ciencias sociales hacia el estudio del proceso decisorio y su contexto, además forzarlas a mantener un contacto más cercano con la realidad para salir a la calle a la "caza de problemas".

2.7 El Enfoque de Políticas Públicas

Entrando en materia, hay que citar nuevamente a Laswell, ya que dentro de este contexto e influido por Weber, este primero nos dice que las ciencias políticas "se ocupan del conocimiento *del y en el* (*knowledge of and in*) proceso de toma de decisiones en el orden público y civil" (16), dicho enfoque lo caracteriza de dos formas:

Knowledge Of. Knowledge of corresponde a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política así como de hecho sucede, constituye una empresa de teoría positiva que persigue producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado - preferentemente, el gobierno- elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, es decir a políticas públicas. Concretamente busca saber cómo

y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les descarta de tal categoría, es decir, cómo y por qué el estado les da mayor preferencia a unos problemas, sobre otros. Cómo y por qué elige una acción determinada hacia tal o cual política y deja de lado ciertos cursos de acción.

Es en esta línea de investigación en donde nos interesa describir el proceso de aplicabilidad del Pronasol bajo la óptica y línea de las políticas públicas.

Knowledge In. Esta categoría implica la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública. Específicamente se aboca a ofrecer, a partir de los resultados obtenidos de las ciencias sociales, de las ciencias naturales, y de las ciencias de la decisión y gestión, métodos analíticos, información pertinente y conocimiento, cuyo propósito es incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política que se presenten. Todo esto constituye una teoría normativa que delimitará cuáles son los cursos de acción más eficientes a seguir en tiempo y forma.

Ayándonos en el concepto de "ciencias de política(s)" de Harold D. Lasswell podemos subrayar que se trata de una ciencia interesada en el conocimiento *del* proceso de decisión y *en el* proceso de decisión.

2.8 Políticas Públicas: la relación con la Ciencia Política y la Administración Pública

La importancia de las políticas públicas para la ciencia política, estriba en que estas últimas significan una nueva orientación dentro de la disciplina, una orientación más acorde con el estudio de la realidad compleja y dinámica, que

permiten ser una herramienta importante para el análisis y elaboración de políticas gubernamentales.

Cabe considerar que el enfoque de políticas públicas es una rama de las Ciencias Políticas y que esta se va madurando con la influencia del conductismo y las modificaciones a la ciencia política norteamericana durante la segunda Guerra Mundial -ya abordado en apartados anteriores-.

Para encontrar el nexo de las políticas públicas con la administración pública, debemos señalar primeramente que el Estado moderno se mueve en condiciones crecientemente complejas y cada vez más determinadas por la incertidumbre, no obstante que paralelamente subsisten ambientes de certidumbre y riesgo.

En condiciones de certidumbre, se cuenta con información suficiente para el desempeño de su labor, permitiéndole prever las consecuencias de una decisión; tal es el caso de la administración pública cuando se refiere a la abundante legislación que da soporte a su actividad

La administración pública se ha dedicado preferentemente a las consideraciones jurídicas institucionales, esto quiere decir al estudio de leyes y reglamentos, ámbitos de competencia, instancias y procedimientos formales. También -aunque en menor grado- la administración pública se ha encaminado al estudio de las consideraciones operativas para cumplir o implementar órdenes.

Ahora bien el que la administración pública se acerque a las políticas públicas, rescataría el sentido clásico del "buen gobierno" (procurar el bienestar de los ciudadanos que integran una República por parte de los gobernantes) eliminando

la concepción dicotómica de política-administración y su imagen burocrática, uniéndola con la Ciencia Política en el esfuerzo encaminado hacia la búsqueda de una mejor forma de gobierno.

El actuar en condiciones de riesgo implica para el gobierno prever múltiples resultados y las probables consecuencias de estos resultados, por ejemplo se a visto que en condiciones de siniestro, se aplican planes de acción o salvamento que se consideran que pueden necesitarse en algún momento. Se saben que ocurren, pero no cuando.

Finalmente, en condiciones de cierta incertidumbre, el gobierno se enfrenta a la falta de información que le permita escoger una política, cuyas consecuencias por lo tanto, le son desconocidas. Estas condiciones son en las que el enfoque de políticas ha mostrado ser más fructífero

2.9 El Pronasol y la Política Pública

Como ya es conocido, el pronasol surge con el nuevo mandato constitucional de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994 y como una mezcla y separación (al conjugar y retomar experiencias de organizaciones sociales anteriores pero dando un carácter distinto) al mismo tiempo de las diversas experiencias de programas sociales que le precedieron al sexenio de este presidente, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), se constituye como eje de su visión de la política social y aplicado a través de objetivos de políticas públicas, así como de una serie de medidas tendentes a contar con un nuevo marco de integración y modernización del país.

El programa se constituyó mas alla de una nueva política social -según sus principales autores- y se revitaliza a partir de bases y objetivos novedosos, así como también que parte de la base de una redefinición de políticas gubernamentales que coadyuven a encadenar los mecanismos politico-institucionales que el país requería con fines de legitimidad electoral

Entre los primeros pasos que se dieron para vislumbrar al Pronasol a través de las políticas públicas, es que estas, se encuentran ante la necesidad de la evaluación de los procesos de toma de posición del Estado frente a determinadas problemáticas que componen el programa, tales como acciones y omisiones de los organismos o áreas gubernamentales responsables. Mientras que en un nivel más general se percibe al pronasol con la idea de que debe existir un trato igualitario hacia la sociedad que debe atender a todos los mexicanos, lo que significa que no puede discriminar por preferencias de ningún tipo y que se deben considerar espacios de desarrollo para todos.

Ello permitió al pasado gabinete abrir un espacio para una relación mas equitativa y provechosa principalmente para el partido en el poder, organizaciones sociales y el propio gobierno.

Por un lado, hacen que el programa de solidaridad pase de un simple ejercicio de reparto de bienestar temporal a transformarse en una institucionalidad pública, que le permita renovar la relación institucional entre el ejecutivo y los grupos sociales, con un solo propósito, el combate a la pobreza: "Es la acción de estos grupos y la voluntad de llegar a los mas necesitados lo que va cerrando la brecha que tendrá que concentrarse en nuevas instituciones y políticas públicas cada vez mas imbuidas en esta nueva relación: entre el Estado y la sociedad" (17).

Aquí queremos señalar la existencia de una relación de mecanismos de teoría entre el pronasol y el enfoque de políticas públicas, mediante el nexo de métodos (formulación, implementación o aplicación y evaluación) y cambios de política que se adoptaron para que constituyera una forma transformadora de poner en práctica políticas que ayudaran a atenuar el problema de pobreza que tiene el país, (modernización administrativa, económica y social)

2.9.1 Una política en busca del sentido público

Si se puede hablar de la existencia de una política con sentido público en nuestro país, en el período reciente es posible que esta sea la puesta en marcha del pronasol, puesto que surge en medio de una profunda crisis económica, y de una economía que decreció en términos cuantitativos y que por lo tanto tenía que considerar los mínimos de bienestar que la sociedad con escasos recursos requería, para evitar un estallido social.

Por ello hablar de una política con sentido público -por que buscó los medios para acercar los lazos perdidos entre la sociedad y el gobierno, hilos conductores que se han ido adelgazando por la falta de espacios en los cuales la sociedad participe de medios para mejorar sus estándares de vida, ya en la satisfacción de servicios urbanos o rurales, ya en lo familiar o la salud-, es hablar de un programa fugaz o etéreo que se hizo para el programa político de Carlos Salinas de Gortari.

Así se podrían enumerar una serie de características, pero se considera que uno de los hilos conductores para lograr una política con sentido público en el caso de pronasol es que este surgió en un momento de falta de credibilidad postelectoral y en medio de arraigado proceso de políticas populistas.

Es posible que estas pueden ser las claves del "sentido público" de sembrar certidumbre para la aplicación de políticas que tuviesen un sentido público a la hora de atenuar el desconcierto y la irritación por tantos años de sacrificio económico para los sectores desprotegidos que suman muchos millones de habitantes en condiciones de pobreza extrema, o mas precisamente miseria, aqui cabe preguntarse cual seria la expresión más correcta para describir este fenómeno de pobreza sin adjetivos en el actual entorno económico

"El sector de familias con pobreza extrema comprende aquellos grupos de la población cuyo ingreso no alcanza para comprar el 60% de la canasta básica" ⁽¹⁸⁾.

2.9.2 La Política Pública del Salinismo

Sin duda el pronasol resultó para el gobierno -hay que recordar que a finales de 1988 se dio en un contexto de una clara caída de la economía, aunado a una falta de legitimidad electoral- una de las mejores recetas o medios para alcanzar la legitimación y también para despegar, el nuevo gobierno, instrumentando la aplicación de políticas públicas mas allegadas a la sociedad, y que contó con un nuevo estilo de gobernar a través de instancias de participación social entre la sociedad y el gobierno, o en el lenguaje del pronasol "instrumentación de políticas públicas solidarias".

De tal forma el pronasol se constituyó en sus primeras etapas en una estrategia de política pública al plasmarse de lleno un medio de trabajo que contemplara las etapas de formulación, implementación o aplicación y evaluación y aplicarse de manera oficial a las dependencias públicas, contando con recursos exclusivos para la aplicación de dicho programa en los diferentes niveles del gobierno federal, estatal y municipal. Sentándose así las primeras bases para la aplicación

y posterior fortalecimiento en un programa o proyecto de mayor envergadura como fue la institucionalización de solidaridad en el texto mismo de la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su posterior transformación en tres Secretarías de Estado, encargada de instrumentar las políticas públicas solidarias.

Citas capítulo II

- (1) Guerrero Omar, Políticas Públicas: Interrogantes en revista RAP, núm. 84 INAP, México 1993 p.86.
- (2) Idem p. 85.
- (3) Fernando Bazúa y Giovana Valenti, Hacia un Enfoque Amplio de Política Pública, en revista RAP núm. 84 INAP, México 1993 p 31.
- (4) Aguilar Villanueva F., El Estudio de las Políticas Públicas, Edit. Miguel Angel Porrúa, México 1992 p.p. 33-35.
- (5) Yves Meny y Jean-Claude Thoening. La Aparición de los Problemas Públicos en: Las Políticas Públicas, Edit. Ariel 1992, p. 114.
- (6) Aguilar Villanueva, op. cit. p. 28.
- (7) Idem p. 32.
- (8) Idem p. 31.
- (9) Idem p. 32.
- (10) Idem p. 36.
- (11) El Nacional, Solidaridad a Debate, Edit. El Nacional, México 1991 p.p. 30-31.
- (12) Sanabria López Juan J., La Reforma del Estado y las políticas públicas: una Nueva Relación Estado-Sociedad, tesis ENEP ACATLAN 1994. p.110.
- (13) Idem. p.111.
- (14) Guerrero Omar, op cit. p. 36.
- (15) Aguilar Villanueva, op cit. p.95.
- (16) Idem p. 52-53.
- (17) González Tiburcio Enrique, Ajuste Económico y Política Social en México, Edit. El Nacional p.194.
- (18) Levy Santiago, La Pobreza en México, en revista Examen de la Situación Económica de México, Banamex 1991.

CAPITULO III. LA POLITICA SOCIAL EN MEXICO. BREVE RETROSPECTIVA

Las sucesivas modernidades han tenido un piso común que a la vez ha sido su arcaísmo limitante: el orden ancestral de nuestras desigualdades.

Aguilar Camín.

3.1 Antecedentes

En este tercer capítulo se aborda la evolución de los principales programas de desarrollo social, efectuada en poco más de 30 años para lo cual partimos de dos periodos: uno que abarca los años 1956-1972 mejor conocido en el ámbito académico y político como el Desarrollo Estabilizador, y un segundo que procedió a sustituir el esquema estabilizador que mostraba ya signos de agotamiento, llamado Desarrollo Compartido.

Este segundo momento se inicia en 1972 y culmina al inicio de la década de los ochenta (1981), es un lapso de tiempo que como veremos más adelante, se escenifica por una constante y dual crisis económica y política que por vez primera en la historia reciente de nuestro país se conjuntaron para ser el hilo conductor de los grandes problemas de México, y un tercer periodo que aordó los principales hechos en la década de los ochenta, (1980-1989).

En otro aspecto se considera necesario que la inclusión de estos periodos permitirán complementar el objetivo de analizar y conocer las principales características que presentó la política social a partir de la segunda parte de este siglo, en que se puede decir que corresponde a la primera etapa de aplicación de política social en la historia del país. Por esta razón se considera necesario la inclusión de esta periodización, para posteriormente describir los principales programas o instituciones que surgieron en cada uno de los mandatos constitucionales desde el Presidente Lázaro Cárdenas hasta Miguel de la Madrid.

3.2 Periodización

Hablar de la política social del Estado mexicano por lo menos hasta antes del periodo sexenal de Carlos Salinas de Gortari, implica analizar el contenido de defensa del bienestar de nuestro sistema político. En la Constitución Política del país se señala en su artículo tercero que se considera a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

La democracia mexicana, como lo ha señalado Rafael Segovia, "al menos como la conciben los gobiernos revolucionarios, es una forma de ejercicio de poder, pues partieron, por primera vez en nuestra historia, de una base sana y real. La desigualdad implícita en la sociedad que encontraron Revolucionario, el poder se apoyaba en las armas y en un nuevo proyecto de sociedad. El Estado liberal quedaba olvidado y se buscaba, en medio de la lucha armada, la concentración del poder y el adelanto de un nuevo tipo de sociedad. Por fuerza había que aumentar el ámbito y las responsabilidades del Estado".

El México que surgía de la Revolución presentaba una economía devastada, con una población de aproximadamente 14 millones de habitantes concentrados fundamentalmente en el centro del país, subalimentada, analfabeta y en condiciones insalubres de vida, es durante el periodo posrevolucionario que realizó su proyecto nacional y logró plasmarlo en la Constitución" (1).

Se iniciaban así los grandes y permanentes dilemas de la creación de las instituciones. Un país que enfrentaría problemas de diferentes formas por las propias demandas de la sociedad, pero en el cual siempre ha predominado el pacto político heredado de la Revolución.

De los cambios más bruscos que ha presentado la sociedad mexicana, tal vez el predominio de la sociedad urbana sobre la agraria es el mejor ejemplo para comprender las modificaciones y los requerimientos de las demandas sociales.

Para 1960 "el total de la población era de aproximadamente 35 millones de habitantes y por primera vez, la mayoría, el (50%) vivía incorporada al mundo urbano. Para 1980 la población casi se había duplicado, 67 millones de habitantes, el 66.3% de los cuales representaba a la población urbana. En la actualidad se estima que somos más de 90 millones de habitantes" (2).

Pero este crecimiento de mayor urbanización sobre lo rural no ha sido sinónimo de progreso generalizado, porque el crecimiento económico ha sido desigual. Ahora nos encontramos con una fuerte presión demográfica sobre el empleo, educación, salud, vivienda, abasto, etc.

3.3 La política social de México: 1930-1980

Después de los efectos de la gran depresión, la economía mexicana experimentó una etapa de fuerte expansión económica que culminó en 1982. "De 1935 a 1981, el Producto Interno Bruto creció a tasas superiores del 6 por ciento, en tanto que la población lo hizo a un ritmo promedio anual superior al 3 por ciento. Con ello, la producción por habitante creció en forma sostenida en este largo período" (3).

Cuatro grandes etapas, en términos de desarrollo económico, se pueden identificar en este periodo: a) 1930-1940, caracterizada por profundas transformaciones estructurales, y por una incesante creación institucional; b) 1940-1956, en que se creció aceleradamente, en presencia de inflación, y en un contexto caracterizado por una gran inestabilidad cambiaria; c) 1956-1972, etapa que se conoce como de desarrollo estabilizador, donde la economía mexicana logra estabilidad macroeconómica y crecimiento, pero se retrocede en

el bienestar de la población, y d) 1972-1981, periodo de un gran crecimiento de la economía mexicana, con avances desiguales en materia de distribución del ingreso, inestabilidad en el crecimiento y amplios desequilibrios económicos, conocida esta etapa como desarrollo compartido (4)

A lo largo de casi cincuenta años (1933-1981) las acciones que permitieron que el crecimiento económico no se expresara en una pobreza agobiante fueron el reparto agrario, el aumento constante del gasto social y sobre todo, el sostenido incremento de la producción y el empleo, fenómenos éstos que generaron un proceso diferenciado, de aumentos continuos en el bienestar social de la población. A todo ello se sumaba el conjunto de instituciones creadas para atender las demandas sociales de la población. A pesar de las notables diferencias entre las etapas que conforman este largo periodo, es posible señalar que la estabilidad política y el crecimiento económico sostenido fueron las características más rescatables de esta larga fase.

Los accesos crecientes a la educación, a la salud, a una mejor alimentación y a la vivienda, así como las demás prestaciones vinculadas al salario social (préstamos, tendencias sindicales, etcétera) se generaban alrededor del empleo formal y estable, sobre todo el que se creaba en el sector de mayor dinamismo: el industrial. De allí que buena parte de la política social mexicana se estructuró teniendo como centro la estrategia industrializadora del país.

La relación que se estableció entre el Estado y el movimiento obrero permitió el avance de muchos derechos gremiales, que en ciertos casos se convirtieron en derechos sociales para todo el pueblo de México. Sin embargo, estas condiciones específicas determinaron una política de bienestar social que, con el despliegue del modelo de industrialización, se fue convirtiendo en fuente de privilegios. Esto es, la política de bienestar social se estructuró con una población objetivo (delimitada), lo que con el tiempo fue provocando una gran concentración de

recursos e instituciones en beneficio sobre todo, de los grupos organizados del país vinculados a la práctica política vigente.

Bajo estas circunstancias, el reconocimiento de los derechos sociales de los campesinos y obreros corporativizados quedó en precario equilibrio con el reclamo de democracia y participación. En los grupos corporativos, por su naturaleza, los individuos están subordinados a la voluntad colectiva que organiza las jerarquías internas.

Con estas insuficiencias democráticas de origen, la única entidad capaz de realizar la justicia social era el Estado, y se decidió fortalecerlo a través de una alianza en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), pero se diluyó de las preocupaciones centrales la construcción de la democracia representativa.

El Estado, en construcción, para acabar de sentar su institucionalidad requería del apoyo de los grupos organizados, y éstos para resolver sus demandas sociales no tenían otro recurso, en términos de eficiencia, que moverse bajo el manto protector de la institucionalidad política que se estaba creando.

En este contexto, a la política de bienestar social se le asigna un papel compensatorio y negociador. Al flujo de clínicas, hospitales, escuelas, tiendas sindicales, viviendas, etcétera, debía corresponder otro flujo, sintetizado en un importante apoyo político. Este estilo de procesar la política social cumplió un importante papel para la estabilidad político-institucional pero también para el mejoramiento en el nivel de vida de los grupos participantes. Las cinco décadas que van desde 1930 hasta los años ochenta siguieron la tendencia que había sido trazada en esos primeros años. A cada quien le correspondió una parte: para los obreros, sindicatos gestores de prestaciones y salarios. Para su élite burocrática, participación política según su rango, puestos de elección popular e intervención en los asuntos políticos. Para el gobierno, una base de apoyo. Para la

institucionalidad estatal, la posibilidad de la estabilidad política con base en un sistema de negociación permanente.

Este arreglo político se expresó en "una gran creación institucional, diversa y heterogénea como por ejemplo, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, el IMSS, el ISSSTE, el Instituto Nacional de la Vivienda, CONASUPO, es decir, un entramado capaz de procesar y dar respuestas a las demandas sociales" (8).

Las bondades del largo periodo de crecimiento económico (1933-1981) dieron sostén material y permitieron una virtuosa articulación entre esta práctica política y la forma en que se instrumentó la política social. Desde los años cuarenta las grandes inversiones en infraestructura social generaron un amplio entendimiento entre esta práctica y el objetivo de impulsar el crecimiento económico en un ambiente de relativa estabilidad política. Las acciones del Estado tenían, además del apoyo de los grupos directamente beneficiados, el respaldo de los grupos privados que se beneficiaban de los contratos estatales de la gran obra física. La construcción de hospitales, clínicas, escuelas etcétera, fueron programas sociales que beneficiaron a muchas personas, pero fueron también inversiones de gran rendimiento económico para el sector privado.

La base material sobre la que se fincó esta estrategia de desarrollo social fue el crecimiento constante de la economía desde 1933. Al mismo tiempo, los salanos reales aumentaron en forma sostenida entre 1953 y 1976, el crecimiento industrial multiplicaba los empleos y las finanzas públicas soportaban aumentos crecientes en los gastos sociales.

La crisis de esta modalidad de política social toca a la puerta en los años setenta. Los problemas económicos (impulsados por una huelga de las inversiones privadas), los crecientes déficit fiscales (ante la imposibilidad política de una reforma fiscal amplia y progresiva) y los primeros ajustes salariales, evidenciaron a mediados de los años setenta un creciente desencuentro entre esta forma de

instrumentar la política social, su financiamiento, los intereses de los trabajadores y los incentivos a los empresarios. Mantener el mismo patrón de *política social*, en una economía con problemas de crecimiento y estabilidad macroeconómica, requería de un procesamiento político diferente y formas más amplias de financiamiento público para incrementar y prestar los servicios sociales al mayor contingente de población que los demandaba.

Después de este periodo de cierto auge de *política social*, en lo subsecuente, los principales programas institucionales o presidenciales recayeron más en asuntos de índole económico y financiero, prueba de ello son los dos periodos llamados Desarrollo Estabilizador y Desarrollo Compartido, que recaen en la búsqueda de mecanismos para salir de la crisis y no para buscar un desarrollo económico.

3.4 El Desarrollo Estabilizador 1956 - 1972

A partir de 1940 y durante cerca de cuatro décadas, el país siguió una política de industrialización basada en la sustitución de importaciones - rasgo característico de este periodo llamado "Desarrollo Estabilizador" que inicia en la segunda mitad de los años cincuenta y culmina en los dos primeros años de los 70's - de productos manufacturados. "En esencia el proceso significó el fortalecimiento de las actividades manufactureras y de servicios en las áreas urbanas más dinámicas. Cuatro décadas de crecimiento industrial fueron suficientes para mostrar la naturaleza socialmente excluyente del modelo de desarrollo adoptado" ⁽⁶⁾.

La presencia de grandes núcleos de la población con limitado acceso a la satisfacción de sus necesidades básicas no constituye un resultado fortuito. Es producto consustancial del modelo de crecimiento seguido por el país. México a semejanza de otros países latinoamericanos, alteró la orientación de su economía

a consecuencia de la gran depresión de los años treinta, dados los adversos efectos que tuvo sobre la exportación de productos tradicionales. Las circunstancias prevalecientes al inicio de la segunda guerra mundial favorecieron aún más este proceso, en especial las restricciones en la oferta de productos de importación y la ampliación de la demanda de los productos exportables en los mercados mundiales.

El proceso de sustitución de importaciones, acelerado a partir de estos años, respondió a una diversificada estructura de la demanda que estimuló la creación de industrias de bienes de consumo no esenciales a expensas de la producción de bienes de consumo básicos para la población. La estrechez del mercado doméstico para muchos de estos productos implicó que su fabricación se llevara a cabo en términos socialmente poco eficientes, empleando tecnologías intensivas en capital, diseñadas para mercados de mayores dimensiones, e impidiendo frecuentemente el acceso a las economías de escala que hubiesen significado menores costos unitarios.

Este proceso se desarrolló a la sombra de una rígida política proteccionista. Ello permitió que las nuevas empresas industriales fijasen precios por encima de los prevalecientes en los mercados internacionales, lo que se tradujo, en algunas ramas industriales, en significativas ganancias privadas de carácter oligopólico. Paralelamente, se instrumentó una deliberada política de transferencia sectorial de ingresos de las actividades primarias a las industriales y comerciales a través del mantenimiento de precios de garantía decrecientes en términos reales para los principales productos agrícolas. La introducción de nuevas técnicas de comercialización al inicio de los años cincuenta, y su coexistencia con una estructura comercial tradicionalmente ineficiente, permitió que grandes consorcios

mercantiles se apropiaran de una parte significativa del excedente generado por la economía mexicana

Asimismo se acompañó de una creciente fuerza de trabajo que, al no encontrar ocupación permanente en las zonas rurales, aceleró su migración a las áreas urbanas, acrecentando la proporción de la población marginada y frenando el crecimiento de las tasas de salarios reales de la economía. Como resultado el país ha registrado una tendencia hacia la concentración del ingreso, tanto en términos personales, como sectoriales y regionales

Si bien algunas necesidades esenciales pueden satisfacerse parcialmente por medio de transferencias gubernamentales, como los programas de abasto, educación y salud, hoy se hace indispensable aplicar políticas públicas que contemplen una estructura de operatividad de carácter social para atenuar la pobreza en que se encuentra inmersa una parte importante de la población

Es conocido por todos que el proceso de expansión industrial, durante esta etapa, ha sido parcial y se ha orientado fundamentalmente a la sustitución de importaciones, en particular de bienes de consumo

Paralelamente, este proceso de industrialización ha dependido en medida creciente de los ingresos - y de los gastos - de las capas urbanas privilegiadas. Así la forma adoptada por el crecimiento industrial, le asignó al resto de las actividades productivas un papel absoluto, en permanente sacrificio en la asignación de recursos públicos y en general, el abandono secular de muchas actividades con posibilidades reales de desarrollo

Este comportamiento registrado durante el "Desarrollo Estabilizador" determinó de manera contundente el crecimiento económico desigual concentrado, un ejemplo de ello es la larga crisis que afecta a la agricultura y prácticamente al conjunto del mundo rural mexicano.

Su explicación, así como su solución, tienen un inescapable punto de partida en el esquema de relaciones de abierta y total subordinación productiva, fiscal y financiera a que se sometió al campo mexicano, en aras de una industrialización que, como es evidente hoy en día, era intrínsecamente discriminatoria tanto social como regional y sectorialmente.

Otro factor heredado de este período es la elevada concentración del ingreso, creando por un lado una sociedad que padece niveles extremos de pobreza y por otro un mercado de bienes de consumo elitista.

La desigualdad también se dio en el ámbito productivo, ya que junto a fábricas modernas que incorporan la más reciente tecnología, proliferaron numerosos talleres artesanales y pequeñas industrias.

Algunas otras características de la estructura productiva mexicana ha sido su rezago, generando todo ello un subdesarrollo permanente y dependiente, frente a la modernidad de los productos de consumo y del aparato productivo y de distribución que se requiere.

"Durante el largo período del Desarrollo estabilizador, el capital se benefició y creció más que proporcionalmente, empezándose a integrarse en consorcios financieros industriales" (7)

Cabe señalar que el periodo estabilizador se inicia durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines con el Programa Nacional de inversiones, continúa con Adolfo López Mateos en el Plan de Acción Inmediata, posteriormente en la Administración de Gustavo Díaz Ordaz se da el Plan de Desarrollo Económico y Social, estos planes tuvieron en común desarrollar el sector industrial de manera creciente.

Anteriormente durante el periodo 1940-1955, las fuertes inversiones se destinan a obras de riego y aperturas de tierras, lo que da como resultado que el sector agrícola tenga un crecimiento más dinámico.

Mientras que en el periodo del desarrollo estabilizador el sector de desarrollo más dinámico fue el sector industrial (electricidad, petróleo y manufacturas) La evolución industrial de 1950-1972 se realizó en forma creciente hacia bienes cada vez más alejados del consumo final, bienes de capital y bienes intermedios.

Este proceso de industrialización fue llevado básicamente por las medidas de política económica adoptadas por el gobierno. Por una parte encontramos la política de sustitución de importaciones, la cual surgió a consecuencia de la segunda guerra mundial y en menor medida a la gran depresión. Por otra tenemos, el estímulo al desarrollo de la industria, a través de la política comercial y fiscal, el subsidio de los principales insumos y la mayor flexibilidad hacia la inversión extranjera, lo que dio como resultado en el corto plazo, un prolongado periodo de orden económico, caracterizado por crecimiento sostenido del producto, estabilidad de precios y equilibrio externo.

La inflación que siguió a la devaluación de 1954 se prolongó hasta 1957, pero a partir de ese año y hasta principios de la década de los setenta las variaciones anuales en los precios arrojaron un promedio inferior al 3% ⁽⁹⁾.

El desarrollo estable de la economía en lo general y en la política financiera en lo particular hicieron posible un incremento notable en el ahorro, los rendimientos reales de la captación siempre fueron positivos y el déficit público se mantuvo dentro de los límites definidos, tanto por la capacidad de financiamiento del Banco de México con recursos provenientes del encaje legal, como de una deuda externa moderada

"Si bien el crecimiento del producto interno bruto fue relativamente elevado durante la década de los sesenta (6.5% promedio anual), fue insuficiente para absorber el aumento de la fuerza de trabajo y manifestarse los primeros síntomas del desempleo y subempleo para empezar a agudizarse el problema" ⁽⁹⁾

La fuerza de trabajo con ingresos inferiores al salario mínimo (subempleados) representaban aproximadamente el 45% del total en 1970 ⁽¹⁰⁾

"El crecimiento económico de este periodo estuvo también caracterizado por una agudización en la distribución inequitativa del ingreso. Esta evolución desfavorable en la distribución del ingreso y la persistencia de tasas anuales de crecimiento demográfico de 3.5% presionaban hacia el cambio de una política económica más agresiva" ⁽¹¹⁾

Sin embargo, los efectos negativos de estas políticas no fueron evidentes en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo; la industrialización no tuvo un sentido exportador que la hiciera competitiva internacionalmente y muchas veces se protegió la ineficiencia administrativa de las políticas económicas aplicadas en estos regímenes.

El turismo, las inversiones extranjeras y los créditos del exterior, facilitaron el incremento casi continuo en la capacidad para importar, de manera que el crecimiento industrial se llevó a cabo a niveles de comercio cada vez mayores.

Asimismo se crea un sesgo antiexportador y antiagrícola, el primero al centrarse el desarrollo en el mercado interno, y el segundo por la reducción de recursos disponibles para este sector, lo que a su vez disminuye el incentivo a la producción y a la venta de este sector.

Como colofón se puede afirmar que un efecto estructural de este modelo, es que en la actualidad, una considerable proporción de la población nacional no tiene acceso a niveles aceptables de bienestar en sus cuatro dimensiones básicas: alimentación, educación, salud y vivienda

3.5 El Desarrollo Compartido 1972-1981

"Nuevos impulsos igualitarios ocuparon los afanes de la cúpula gubernamental Mexicana en la década de los setentas, el proyecto fue poner fin al desarrollo estabilizador para tornarlo desarrollo compartido".
Aguilar Camín.

Aires de reactivación del intervencionismo estatal y el gasto social corrieron por la organización corporativa mexicana durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, signado por una intensa retórica populista y una renovada generosidad presupuestal.

En el aspecto económico, en este segundo periodo la crisis acontece en un marco internacional de contracción de las actividades económicas en diversos campos: flujo de capitales; comercio internacional, límite en los abastecimientos petroleros; la aparición de un nuevo fenómeno nunca antes observado en los periodos de crisis económica: el estancamiento con inflación. En lo nacional además de la consecuente influencia de los problemas a nivel internacional, coinciden las crisis provocadas por las dislocaciones y diferencias del crecimiento observado a lo largo de los últimos treinta años y la terminación inevitable de un pretendido modelo de desarrollo.

El ritmo general de la economía mexicana fue cada vez mas lento "de 1940 a 1970 alcanzó el 7% en promedio, de 1970 a 1976 disminuyó al 5% y de 1975 a 1976 fue de apenas 2.2%. La duración de la crisis es de largo alcance, empieza a manifestarse desde finales de los sesenta y perdura a lo largo de todo el sexenio echeverrista" (12).

Un resumen de lo económico presentó los siguientes indicadores: deterioro acelerado del poder adquisitivo de las masas, estancamiento de la inversión privada, aumento desmedido del gasto público a costa del creciente endeudamiento externo; desempleo y debilitamiento de los términos de intercambio - nuestro país se debilitó al continuar como exportador de materias primas frente a una masiva importación de bienes industrializados.

Así por ejemplo la característica del sexenio 1970-1976 fue la creación de un sin número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritarias, así como también la instalación de numerosos fondos, comisiones y fideicomisos que en muchos casos pueden calificarse de simplemente agregativas y espontáneas.

De entre algunas de las instituciones que se crearon al amparo de este periodo denominado "Desarrollo Compartido" esta el INFONAVIT, FONACOT, el Instituto Nacional del Consumidor, ampliación de facultades a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, transformación del viejo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria (1975)

Los organismos que más aumentaron fueron los descentralizados; Consejo Nacional de Fomento Educativo (1971), Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados en la Educación (CEMPAE) 1971; el CONACYT (1970); el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (1970); Instituto de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (1971), Productos Pesqueros Mexicanos (1971); Comisión Nacional de Zonas Andas, Comisión Nacional de la Industria

Azucarera; Tabacos Mexicanos, Fondo Nacional de Equipamiento Industrial; Fondo Nacional de Fomento a la Industria; Productos Forestales de la Tarahumara y Forestal Vicente Guerrero

Como se acaba de describir, este periodo incide en una mayor utilización del gasto público como mecanismo, para dinamizar el crecimiento económico. En el inicio de la Administración de Luis Echeverría Álvarez, se da prioridad a la estabilización de la economía, que habia sido afectada por el voluminoso gasto del último año de la administración anterior temiéndose que limitara el siguiente régimen y consecuente programa económico.

Para 1972, el énfasis cambió en el sentido de una expansión económica que tendria por objeto elevar la tasa de ocupacion de la mano de obra y el gasto público en bienestar social. El crecimiento del gasto público fue tan grande y tan rápido que cada vez más, hubo de ser financiado aumentando el medio circulante, (utilización de la maquina de hacer dinero), cuyo cambio en proporción al PIB, se incrementó en casi dos y media veces.

Las alzas de precios que resultaron de ello, combinado con la fijeza del tipo de cambio, produjeron una sobrevaluación del peso cada vez más acentuada, una tendencia mayor a importar y menos a exportar, creándose con ello un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos que, a partir de 1974, alcanzó magnitudes sin precedentes.

El crédito externo, otro pilar para el financiamiento de la inversión, tampoco estuvo cumpliendo eficazmente su función de apoyo, como consecuencia de la fuga de capitales que la devaluación precipitó en diciembre de 1976 y que continuó por varios meses.

La crisis financiera de 1976 trae como resultado, la firma de un convenio con el Fondo Monetario Internacional, para avalar la política económica y financiera de la nueva administración

El sector financiero vivía una franca desintermediación en moneda nacional, aunada al hecho de que los mercados financieros externos se volvían cada vez más volátiles e integrados. Ante esta situación las autoridades financieras llevaron a efecto a partir de 1977, una serie de políticas destinadas a facilitar la recuperación del sistema, así como a obtener un control más efectivo de la política monetaria

Con objeto de aliviar el viejo problema de liquidez excesiva de la deuda financiera, (exceso de dinero en circulación), se colocaron en el mercado nuevos instrumentos de ahorro denominados en moneda nacional, los pasivos bancarios líquidos (crédito externo a través de la utilización y circulación de empréstitos en forma de documentos: acciones, tesobonos, etc.) denominados en moneda nacional como proporción de la deuda bancaria total, estuvieron a su nivel más bajo en 1971, año a partir del cual se revierte la tendencia hasta llegar a un máximo histórico en 1976, lo que significó el inicio o despegue de la deuda externa

El restablecimiento paulatino de la confianza, los cambios favorables en las expectativas y las políticas de austeridad en el gasto público, permitieron que el exceso de liquidez acumulada fuera del sistema en años anteriores a 1976, se canalizara nuevamente en forma de ahorro institucional a partir del segundo semestre de 1977.

A fines del primer año de la Administración de López Portillo pudo notarse que las políticas adoptadas habían fructificado; la captación interna del sistema bancario creció durante ese año en 27.8%. La inflación anual de 30.4%, aunque elevada, mostraba una clara tendencia a desacelerarse.

Las reservas del Banco de México, habían mejorado sensiblemente y el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos se había reducido prácticamente a la mitad de lo observado en 1976.

Considerando que lo peor de la crisis había pasado y las demandas de equilibrio económico se habían atendido oportunamente, así como la creciente presión social para superar el rezago en el empleo, la política económica se orientó a partir de 1978, a estimular la producción nacional.

En lo financiero se aseguró a la banca la disponibilidad de fondos prestables, a fin de hacer frente a la creciente demanda de crédito del sector privado. En 1978 se elevó el crédito de la banca privada y mixta al sector privado no bancario.

Simultáneamente, el gobierno aumentó la velocidad del crecimiento del gasto público, orientado tanto, a la ampliación de la cobertura de los servicios de bienestar y seguridad social como a estimular la demanda agregada, propiciando una consecuente ampliación de la oferta interna y el empleo.

La estrategia de la Administración de López Portillo consistió en un programa anticipado a 1980 de las metas de extracción de petróleo, trazadas para 1982, pues las exportaciones de petróleo, permitirían al país una mayor disponibilidad de divisas, con lo que se reducirían las restricciones externas, en lo interno una amplia liberalización del mercado financiero, una reestructuración de algunos renglones de la política fiscal y una colocación más sana de deuda pública interna a través de la tesorería serían los elementos con los que superaría la restricción financiera a crecer de manera inflacionaria, situación que se truncó ante la disminución de los precios internacionales del petróleo, y por el excesivo endeudamiento externo.

Hasta aquí se puede concluir que también este modelo acumuló los principales problemas de concentración del ingreso, una industrialización incipiente y el

crecimiento desmedido de asentamientos humanos en pocos centros urbanos, por el cada vez menor crecimiento económico.

3.6 La Década perdida 1980-1989

La década de los ochentas cerró una etapa en la historia moderna de México. Ello significó al mismo tiempo el quiebre del modelo económico y una profunda crisis de actores sociales que se desarrollaron y actuaron al amparo de un estilo de crecimiento

“La década de los ochentas abre un período crucial en la historia contemporánea de México, inaugura una época de cambios económicos y sociales, vueltas impostergables ante el resuelto avance de la crisis. Constituye el fin de una fase de auge curiosamente precedida por un período de retórica oficial que nos invitaba a que nos preparásemos para el advenimiento de la prosperidad. En lugar de eso, en sucesión vertiginosa, el derrumbe de los precios del crudo, una cadena de devaluaciones y el drenaje masivo de dólares, hicieron añicos esas quimeras” (13).

En ese tenor de ideas, 1982 marca una fecha importante en el calendario político de nuestro país; en ese año se efectuó el último acto expropiatorio del Estado y el país llegó a una crisis económica severa, pero también se inicia la política de reordenamiento económico y empezó a instrumentarse un proyecto neoliberal.

En ese período México vivió una profunda transformación, las soluciones políticas y económicas que se dieron en las décadas pasadas dejaron de servir con eficiencia. Por ello esta época es considerada por los economistas de la CEPAL como la *década perdida*. Los indicadores económicos en México mostraron un escenario de estancamiento y retroceso

El modelo de desarrollo se agotó. No solo terminó una forma económica sino que hubo una profunda modificación de las alianzas políticas y en el modelo de operar de los actores tradicionales: empresarios, partidos, clero, sindicatos y gobierno.

Crisis y reorganización del capitalismo lo llama Miguel Ángel Rivera R., al resultado del "fracaso de la política de expansionismo económico basado en el déficit fiscal y la contratación de grandes deudas, fracaso, que en un nivel crítico precipitó una problemática de fondo, mucho más amplia, ligada al insuficiente desarrollo de la estructura productiva, el cual termina por retrasar el crecimiento de la productividad y erosionar así la tasa de plusvalía"⁽¹⁴⁾.

En el aspecto económico, la producción nacional medida a través del Producto Interno Bruto (PIB), durante la década de los ochenta crecía a razón de una tasa promedio anual de 2.2% por debajo del crecimiento de la población y a los niveles alcanzados en años anteriores.

"No es sino hasta 1989 cuando se percibe una moderada recuperación. Si se excluye el crecimiento registrado en los años 1980 y 1981, correspondientes al efímero dinamismo provocado por el "auge petrolero", si no consideramos el crecimiento de estos dos primeros años, entonces el crecimiento promedio anual de los últimos ocho años sería de 0.5%"⁽¹⁵⁾.

Detrás del estancamiento de la capacidad de generación de riqueza en ese período se encuentra la reducida canalización de recursos para la formación de capital a partir de ciertos factores:

- La descapitalización provocada por el pago de la deuda externa.
- El retiro del Estado de un número importante de áreas productivas.
- La incidencia de la política antinflacionaria en tanto el excedente económico se canalizaba hacia actividades especulativas.
- La fuga de capitales.

Como consecuencia de ello, en el período 1982-1989, el impacto del decaimiento de la inversión resulta adversa no solo a la generación de empleos, sino incluso provocó el desmembramiento y el reacomodo de la planta laboral edificada en décadas anteriores

"El poder de compra, entre 1980 y 1989, medido a través del salario mínimo real decreció a una tasa anual de menos 7.4%. De tal forma que, en una década, el salario mínimo perdió 51% del valor que tenía. En otras palabras, el poder adquisitivo de este salario era menos de la mitad del existente a principio de la década pasada" (14).

Sin embargo, a partir de 1985 se operó un modelo de desarrollo con una política de acelerada apertura extrema instrumentada con el propósito de reducir la inflación y estimular la competitividad internacional del aparato productivo

Con el gobierno de Miguel de la Madrid se puso en marcha en 1987 el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) que se caracterizó por una relativa congelación de precios y salarios (resultado de la firma del pacto entre el gobierno, empresarios y trabajadores), esta, acompañada también, de un ajuste fiscal, de una paridad cambiaria y de un aceleramiento de la liberación comercial.

Así también se implementó más tarde, otro pacto, -instrumento de concertación entre los sectores obrero, empresarial y gubernamental- llamado Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Este consiste en contraer la demanda interna, deprimiendo los salarios y los precios de productos.

Finalmente cabe agregar la persistencia de medidas de protección particularmente no arancelarias y los problemas de la Balanza de Pagos de las economías del continente han operado hacia un afán exportador de México.

3.7 Tendencias Sociales

La pérdida de bienestar social en México durante la década de los ochentas está asociada con la disminución del ingreso real de la mayoría de la población, con el aumento del desempleo y el subempleo, así como por la escasez y encarecimiento de bienes y servicios básicos. La riqueza se fue concentrando cada vez más en menos manos y abriendo más la brecha que separa a los pobres de los ricos.

En este orden de análisis, para acercarnos a las condiciones sociales de la población es necesario conocer la evolución y los resultados de la política de gestión social del Estado mexicano durante los años de la crisis. Esto permitiría considerar el impacto sobre los ingresos monetarios y no monetarios, expliquemos:

El ingreso real de la población está determinado por el ingreso monetario, percibido en forma de remuneración por concepto del trabajo realizado, al cual se adiciona el ingreso indirecto que el Estado redistribuye a través del "gasto social". En este sentido con los gastos que el estado mexicano ha realizado en los renglones sociales como: educación, salud, abasto popular, desarrollo urbano y vivienda popular, la población ha podido acceder a mejores condiciones de vida.

A diferencia de los periodos analizados anteriormente, en los cuales el ingreso indirecto desempeñó un efecto compensatorio a la caída del *ingreso directo* de la población trabajadora por medio de fuertes subsidios, durante la década de los años ochenta, ambos conceptos coinciden en una caída real.

Por ejemplo el gasto social *per capita* ejercido entre 1982 y 1989, "revela un deterioro anual a razón de una tasa de 6.6 % acumulando una caída de 52.4% en periodo" (17).

Es importante aclarar que, a pesar del comportamiento del gasto social, varios indicadores utilizados para medir el nivel de bienestar de la población tienen una tendencia cuantitativamente y relativamente favorable. Tal es el caso de la esperanza de vida al nacer, la cobertura de servicios de salud, las tasas de mortalidad general, mortalidad infantil y analfabetismo, grado promedio de escolaridad, la cobertura de servicios, entre otros.

Esto se puede explicar por una mayor eficiencia en la aplicación del gasto público y/o por una mayor presencia de organizaciones privadas en la prestación de servicios sociales básicos.

No obstante, existen elementos que permiten caracterizar a los "años ochentas como una década de deterioro de la calidad de los principales servicios sociales, principalmente los de salud y educación, a pesar de ser los renglones que han absorbido la mayor parte de los recursos canalizados por el Estado hacia el desarrollo social" (18).

Como sea, es evidente que los esfuerzos realizados no logran superar la magnitud y la complejidad de los rezagos sociales, aunados a las nuevas necesidades de una población creciente y demandante.

Las cifras de los informes presidenciales, del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad etc., resultan reveladoras de la situación que predomina en materia de política social en México al cierre de los años ochentas y que condiciona la política de desarrollo de la presente década.

3.8 Los Programas Sociales y su despliegue sectorial

Uno de los rasgos más sobresalientes de la historia de nuestro país por lo menos desde la conquista, ha sido el signo de la pobreza, y la situación de realidad que vive nuestro país en los últimos años es el de la pobreza extrema, ello como

resultado de un cúmulo de políticas e ineptitudes de la mayoría de los gobernantes.

Sin embargo en medio de todo esto, en nuestro país encontramos una tradición cantativa de cerca de tres siglos y medio, dentro de la que se han construido hospitales, escuelas, casas de cuna, asilos, etc

El Estado ha raíz de esta situación o ejemplificación, ha tomado en muchos casos las riendas de la beneficencia pública y sustituyó a las de origen privado

Así por ejemplo es que el entonces presidente de la República Benito Juárez el primero de mayo de 1861 inauguró lo que hoy en día es la Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Posteriormente encontramos la inauguración del Hospital General el 5 de febrero de 1905

La Constitución de 1917, contiene los fundamentos del Estado interventor en los Arts. 25, 26 y 28 básicamente. A partir de 1934 con el Presidente Lázaro Cárdenas se inicia la formación del Estado de Bienestar, con la creación de empresas paraestatales

De 1940 a 1982, se consolida el Estado de Bienestar, dentro de este período se creó el IMSS (1943), El Centro Médico Nacional (1963) y el INFONAVIT (1972) ente otros.

Dentro de las acciones administrativas encontramos que el gobierno ha proporcionado financieramente viviendas a través de organismos como: INFONAVIT y FOVISSSTE.

Con Lázaro Cárdenas "se hace tangible el proyecto agrarista, que además inicia la apertura de mas de cien escuelas para obreros y campesinos y la construcción de presas y caminos carreteros. Como consecuencia de la secuela económica de

1929-1933, Cárdenas propuso la Ley de Crédito Agrícola y las fundaciones del Banco de Crédito Ejidal" (19)

Con el fin de que empresas estratégicas para la economía mexicana, pasaran a manos del Estado, el presidente Cárdenas nacionalizó los ferrocarriles, el petróleo y los latifundios.

Para este presidente las reformas sociales y el desarrollo eran lo mismo, como ejemplo de ello es que respetando el papel de la economía privada y los derechos de los trabajadores, aportó los recursos necesarios para hacer funcionar los ejidos y las cooperativas, sin afectar el libre desenvolvimiento de empresas privadas. Es decir, conjugó un mercado de empresas privadas y sociales (cooperativas, ejidos).

Por su parte el gobierno de Avila Camacho, asumió un papel más participativo en la economía, impulsando la participación de industrias básicas como la siderurgia con la creación de Nacional Financiera. Su principal impulso a la infraestructura fue en caminos, electricidad y obras hidráulicas.

En materia laboral el logro más importante fue la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, con aportaciones del gobierno, trabajadores y empresarios.

El gobierno de Miguel Alemán partió de la premisa de que para distribuir riqueza, lo primero que se tenía que hacer era crearla. Con este gobierno se intensificó la campaña contra el analfabetismo emprendida por Avila Camacho, aportando a la política social la creación de las Comisiones nacionales de Maíz y de Turismo, así como la Comisión Hidrológica del Valle de México y el Departamento de Fomento y Planeación de Carreteras Nacionales.

"Con Ruiz Cortinez el gasto público se orientó básicamente hacia obras de infraestructura que estimularon de una u otra forma los negocios privados. Con el se crearon los Programas de la Dirección de Pensiones, Seguro Social, y los Bancos Hipotecarios del ejército y la armada que se crearon bajo la coordinación del recientemente creado Instituto Nacional de la Vivienda" (79)

El periodo presidencial de López Mateos busco de entrada medidas distributivas 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)

Para poner énfasis en la atención y formación de los niños en los primeros años, atendiendo para ello diversos aspectos tales como la vacunación y la protección a la infancia se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) - que es con ciertas adecuaciones lo que hoy se conoce como DIF - y la creación de la Comisión Nacional del libro de texto gratuito

Para el desarrollo de su proyecto nacionalista y moderadamente reformista se dio la nacionalización de la Industria Eléctrica, así como reformas al artículo 123 constitucional referentes al salario mínimo, la repartición de utilidades y la reinstalación obligatoria, entre otros

Diaz Ordaz por su parte creó una comisión intersecretarial encargada del plan de desarrollo económico y social del país, la cual transformó a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) en organismo público descentralizado. Se creó Productos Forestales Mexicanos y se promulgó la Ley General de Bienes Nacionales.

Luis Echeverría inició una política para recuperar el equilibrio político que había perdido su antecesor por los trágicos sucesos de 1968. Para ello emite la Ley

Federal de Protección al Consumidor y el Instituto Nacional de Protección al Consumidor, (INCO). Se crea el Fondo Nacional de 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.

Para 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 al país.

El objetivo principal de alianza para la producción descansó en la idea de 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 y servicios.

Por su parte 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.

Para paliar la extrema pobreza en la que viven los mexicanos - derivado de la enorme crisis en que se vio inmersa la economía, aunado al aumento de la deuda externa - se creó la COPLAMAR (Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) que es considerado por estudiosos del tema como antecedente del PRONASOL.

Entre los muchos o varios programas de política social que se dieron en la década de los 80's el más conocido fue el COPLAMAR, este estimó la necesidad de darle seguimiento a políticas de carácter social, toda vez que en 1970 sólo una cuarta parte de la población tenía cubierta la seguridad social y para el año 2000 esta cubriría poco más del 60%, lo que equivaldría a continuar con programas sociales de cobertura universal, es decir, asegurar una red básica de protección para todos los ciudadanos

POBLACION CUBIERTA POR LA SEGURIDAD SOCIAL
(PORCENTAJES)

ANO	POBLACION CON SEGURIDAD SOCIAL	POBLACION SIN SEGURIDAD SOCIAL
1970	25.41	74.59
1977	35.41	64.59
1982	42.64	57.36
2000	60.73	39.27

Fuente: Coplamar, *México de Bicentario, No. 4, Salud*, p. 75 de 4. Siglo XXI

El mandatario que le precede a Salinas de Gortari - Miguel De la Madrid H. - 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

Este al igual que sus antecesores implementa de entrada el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 (PND) con siete tesis como base: el nacionalismo revolucionario; la democratización integral; sociedad igualitaria; renovación moral; descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación y la planeación democrática

De la Madrid dio los primeros pasos hacia la transferencia de recursos económicos y servicios 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.

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, procurando continuar la operación de los servicios sociales que presta el Estado, con una tendencia a reducir los subsidios y las transferencias

Cabe señalar como corolario que 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 externa. Esto generó una crisis económica que afectó a amplios sectores de la población generando un disgusto generalizado que se vio reflejado en las urnas en las elecciones presidenciales de 1988" (21)

3.9 Razón de ser de los programas sociales

Los gobiernos de la república han instaurado Programas Sociales a lo largo de poco más de cinco décadas, ya que surgen en los años treinta, como resultado de un periodo de crecimiento económico y por el tipo de política instrumentada, es decir por las formas corporativas que el Estado mexicano desarrolló con los grupos mayoritarios, campesinos, pero sobre todo obrero. Este esquema coadyuvó a la estabilidad política, al compensar la forma de desarrollo desigual, que ha estado presente a lo largo de la historia de México.

No obstante el tiempo transcurrido entre los años de 1956 a 1981, la política económica de los dos últimos periodos presidenciales, también continúa aplicando programas sociales, tendientes a compensar el desarrollo desigual y la estabilidad política, sólo que esta vez acompañado de una profunda crisis económica, que se agudizó con el pago de la deuda externa, la inflación y la crisis política.

Sobre estos efectos, se erige en paralelo una política social, llamada a coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida, entrelazada con los efectos que paulatinamente irán produciéndose, como consecuencia del decrecimiento económico.

Esta política social de José López Portillo y Miguel de La Madrid 1976-1982 y 1982-1988, respectivamente, se despliega en los sectores tradicionales: Alimentación, Salud, Vivienda y Educación a través de una política que busca dotar a la población de bajos recursos, de mínimos satisfactores de bienestar

Por ejemplo en el Sector Alimentación, se abordan seis programas principales.

1) **Programa Rural de Abasto**, este programa se inició en 1980 con el sistema CONASUPO-COPLAMAR, consistente en garantizar el abastecimiento de productos básicos, principalmente maíz, frijol, azúcar y arroz a los grupos marginados en el medio rural y zonas deprimidas del país

2) **El Programa de Abasto a Zonas Populares Urbanas**, que se estableció en 1982, con un alcance de beneficiar a más de 16 millones de habitantes, con productos básicos de consumo popular; frijol, arroz, azúcar, pastas para sopa, aceite, harina de maíz y de trigo, leche, aceite vegetal, sal, galletas, sardinas y café

3) **Programa de Abasto Social de Leche**, este programa también se amplía y modifica, a partir de 1982, la cobertura extiende a las colonias urbanas marginadas, así como también en comunidades rurales para satisfacer las necesidades del campo.

4) **Maíz-Tortilla**. La estrategia de este programa se origina a partir de un análisis que determina la necesidad de buscar alternativas para hacer llegar

directamente a los consumidores los subsidios a alimentación, toda vez que el subsidio al maíz beneficiaba principalmente a la industria

5) Programas de Asistencia Alimentaria y de Orientación Alimentaria.

El primero realiza, además de actividades relativas a la prevención y cuidado de la salud, la implantación de los desayunos escolares como antecedente directo de los programas de apoyo alimentario, mientras que el segundo, está enfocado a orientar al consumidor para que utilice racionalmente su poder de compra

Los tres primeros se caracterizan por incorporar el apoyo de los grupos comunitarios, es decir la participación constituye el signo distintivo y elemento vertebrador de la política social, mientras que los últimos dos, aunque funcionan sin participación social, son ejemplos de acciones emprendidas en la alimentación.

Los programas como IMSS-COPLAMAR, CONASUPO-COPLAMAR, las brigadas rurales de capacitación y alfabetización rural, los programas de autoconstrucción, etcétera, forman parte de esta vertiente de actuación gubernamental. Cabe mencionar que también el Estado ha buscado y "explotado políticamente" a los grupos sociales que se organizan o participan en programas sociales, con fines electorales, ejemplo claro de ello es el PRONASOL.

Citas capítulo III

- (1) Política Social Cuadernos de Renovación Nacional. Edit. F. C. E., México 1988 p. 9.
- (2) Idem
- (3) González Tiburcio Enrique, De Alba Ceballos Aurelio, Ajuste Económico y Política Social en México, Edit. El Nacional, México 1991 p. 25.
- (4) Idem p. 26
- (5) COPLAMAR, Macroeconomía de las Necesidades Esenciales de México, Edit. S. XXI, México 1981 p. 16
- (6) Campos Julieta, ¿Qué Hacemos con los Pobres?. La Retirada Querrela por la Nación, Edit. Aguilar, México 1995 p. 137
- (7) Tello Carlos y Cordera Rolando, La Disputa por la Nación, Edit. S. XXI, p. 43.
- (8) Solís, Leopoldo, La Realidad Económica de México, Edit. S. XXI, México 1981 p. 104.
- (9) Tello Carlos y Cordera Rolando, op. cit. p. 56.
- (10) Rivera, Ríos, Miguel Ángel, Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano 1960/1985, Edit. ERA, México 1989 p. 87
- (11) Tello Carlos, op. cit. p. 57.
- (12) Idem.
- (13) Rivera Ríos op. cit. p. 169.
- (14) Idem. p. 110.
- (15) Sexto Informe de Gobierno, Carlos Salinas De Gortari, Anexo estadístico, 1994, Edit. Poder Ejecutivo Federal p.365.
- (16) Rivera Ríos, op. cit. p. 156.
- (17) Salinas de Gortari Carlos, op. cit. p. 366.
- (18) Campos Julieta, op. cit. p. 217.

(19) El Colegio de México, Historia General de México Tomo II, Edit. Colegio de México, México 1986 p 311.

(20) Idem p. 313

(21) Campos Julieta, op cit. p. 327.

CAPITULO IV. EL PRONASOL: UNA NUEVA EXPRESION DE POLITICA SOCIAL

4.1 Consideraciones Generales

Este capítulo aborda en primer término una descripción de los principales aspectos que conforman al Programa Nacional de Solidaridad.

Se considera pertinente enunciar en primera instancia: qué es, cómo surge, cómo se estructura y cómo se sustenta, ya que es a partir de su estructura organizativa como se puede conocer y definir el tema que nos ocupa.

Esta primera consideración parte de una premisa histórica, que permita identificar qué es y cómo surge el Pronasol, lo primero se explicará en base a los documentos y fuentes oficiales que justifican a este. Lo segundo (cómo surge), responde a la necesidad de examinar el entorno en el que surge el programa ya que se considera que el Pronasol coadyuvó a la consolidación del régimen presidencial de Carlos Salinas de Gortari frente a los resultados electorales que dejaron en entredicho, la veracidad del proceso electoral en el que el candidato oficial resultó aminorado frente a la oposición.

En segundo término la línea de análisis será la de examinar en forma crítica los principales aspectos que lo motivaron, sus alcances, limitaciones, tanto por sus defensores como por sus detractores, esto último nos permitirá llegar a conclusiones para saber si es necesario reestructurar o retomar al Pronasol como un programa de política social.

4.2 Hacia una nueva política social

Instaurado el régimen presidencial de Carlos Salinas de Gortari, el Pronasol constituye el principal programa de política social encaminado al abatimiento de la

pobreza, con la *modalidad* de incorporar la experiencia comunitaria existente en el medio rural y urbano por un lado, y por otro, la asignación de recursos y trabajo en forma coparticipativa

En voz de sus promotores "la experiencia de solidaridad ha mostrado las potencialidades de aprovechar la existencia de una nueva energía de la sociedad civil como catalizador de demandas de bienestar y de modificaciones a la política pública en el ámbito social. Así se logran conjugar las tradiciones de la participación comunitaria con los retos de la modernización, se perfila una nueva forma de organización de la sociedad, acorde con el nuevo funcionamiento de la economía nacional y de su vinculación con el exterior" (1)

Solidaridad intentó un estilo de política pública de avanzada, más acorde con la etapa de transición en que se encontraba las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía. Es decir, por un lado, trató de transformar la institucionalidad pública existente por medio de una renovación de la relación institucional entre el Ejecutivo y los grupos sociales y por otro, al dar cauce a la heterogeneidad de dichos grupos

Pronasol se dio en un escenario de cambios de política que buscó asumir los retos del crecimiento económico y equidad en la distribución del ingreso, en un contexto de mayor apertura hacia el exterior. En este tenor Solidaridad es así una política de aportación civil, que buscó involucrar a los más necesitados en la solución de sus problemas de carencia y trató de propiciar una independencia económica, capacidad de gestión y autonomía en la mayoría de los grupos sociales.

Este programa de trabajo, *estableció* un método que mostró las potencialidades de la participación ciudadana y comunitaria en la gestión pública, para establecer prioridades en la realización de acciones y obras de carácter público que *respondieran* al interés de la población. Por ejemplo los programas de

equipamiento de artes de pesca en las comunidades ribereñas. La comunidad manifestaba la necesidad de adquirir equipo frigorífico y artes de pesca, esta comunidad constituida en una sociedad o empresa, planteaba sus requerimientos a través del Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad (FONAES), la cual se encargaba de analizar y evaluar las demandas para el financiamiento.

Por esto, se dice que el método general de Solidaridad significó una nueva forma de gestión pública de las demandas sociales, desarrollado con la idea de que el gobierno no es el único actor en la solución de los problemas. Este esquema combina la participación de la sociedad y la intervención gubernamental, mediante una relación en la que el gobierno es socio y promotor de la gestión ciudadana o comunitaria.

Actualmente es debatible y/o cuestionable que es responsabilidad exclusiva del Estado proporcionar obras de bienestar social. Pero hoy, con las políticas prevaletientes en el mundo, se cuestiona el papel del Estado y de ciertas políticas de bienestar paternalistas, en las sociedades desarrolladas que cuentan con más recursos que nuestro país.

Ante las diversas caras de la pobreza, hoy en día la mayor capacidad participativa de la sociedad permitirá que los verdaderos actores sociales identifiquen sus problemas y prioricen las posibles soluciones.

“Los individuos toman conciencia de que el gasto público es una condición necesaria pero no suficiente para la solución de los problemas; la solución de los problemas requiere de otro ingrediente: el esfuerzo personal y constante de los miembros de la comunidad”⁽²⁾.

Con ello se quiere decir que además de la inversión o financiamiento del Estado se requiere de la participación social. Hasta aquí, el Pronasol impulsó la atención directa de las necesidades e intentó eliminar la continuación de poderes

gubernamentales que se dedicaban exclusivamente a la transferencia y subsidios de recursos públicos : "Solidaridad contribuye así al proceso de reforma de Estado, pues posibilita un nuevo balance entre libertades sociales y poderes gubernamentales, abriendo una nueva vía para el establecimiento de un Estado social en el que se promueva la justicia, sin que ello implique ni un intervencionismo absorbente, ni coartar las libertades políticas" (3)

Aquí el Pronasol quiso equilibrar entre el viejo esquema populista y el autoritarismo presidencial en la aplicación de la política social.

En este sentido la política social implementada durante el sexenio en estudio, incluyó lo que los pensadores del programa consideraban los aspectos básicos del pronasol (4): a) Solidaridad y democracia participativa, b) Una nueva gestión de la demanda social, c) Solidaridad como una tradición cultural, d) El programa como factor de unión y ejercicio federalista, e) El ejercicio del gasto público solidario; f) El reto de empleo e ingresos.

4.3 ¿Qué es el Pronasol?

Para reducir la pobreza en nuestro país, en 1988 el nuevo gobierno establece el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol); entre sus principales líneas de acción está erradicar la pobreza extrema, e integrar operativa y presupuestalmente, mecanismos de acción con la participación ciudadana en la definición de obras, ejecución y su vigilancia mediante la creación de la Contraloría Social.

Por tanto, el Pronasol es un programa de política social enfocado a elevar el mejoramiento del nivel de vida de los grupos más necesitados a través de dos características principales, la participación comunitaria en conjunción con la corresponsabilidad gubernamental.

Cabe señalar que este programa surge en un ambiente de ajuste económico, alta inflación e incertidumbre política, etc., y se orienta a programas de bienestar social, producción y desarrollo regional, con 60%, 21% y 17% respectivamente del presupuesto de gasto social. Destacan Chiapas, Oaxaca y Michoacán en el destino de los recursos. La mayor parte se concentra en bienestar social y producción, dejando al desarrollo regional con la menor participación.

**SOLIDARIDAD: PRESUPUESTO POR ENTIDAD FEDERATIVA
(PORCENTAJE)**

Chiapas	7.76	Coahuila	1.50	Baja California	2.28
Oaxaca	6.96	Zacatecas	1.40	Chiutana Roo	1.94
Michoacan	6.89	Sonora	1.60	San Luis Potosi	1.74
Guerrero	6.42	Sinaloa	2.8*	Tlaxcala	1.71
México	5.38	Nuevo León	2.79	Morelos	1.69
Yucatán	5.30	Durango	2.56	Navarra	1.40
Veracruz	4.59	Guanajuato	2.56	Querétaro	1.17
Hidalgo	4.21	Tamaulipas	2.50	Tlhuasco	1.17
Puebla	4.06	Jalisco	2.47	Aguascalientes	1.15
Chihuahua	3.81	Campeche	2.37	Colima	1.15
				Baja California Sur	1.12

Fuente: Elaboración personal, con datos del sexto Informe de Gobiernos, Aasto. 1994, Pág. 634-638

Los principales recursos del Pronasol se concentran en agua potable y alcantarillado, caminos rurales y carreteras, y apoyo a las colonias y comunidades que absorben el 42% de los fondos del Pronasol. Mientras los tres programas con menor apoyo presupuestal está: vivienda digna, mujeres en solidaridad y abasto y comercialización. (ver cuadro en p. 121.)

Aunque en la actualidad se ha visto que los logros no son satisfactorios, existe la necesidad de que se deba continuar para satisfacer principalmente a las comunidades rurales e indígenas.

Aquí vale la pena señalar de manera muy general algunas de las cuestiones o acciones del pronasol que fueron criticadas y que de alguna forma, impidieron el libre desenvolvimiento del programa para conseguir resultados favorables que permitieran combatir la pobreza

Realizar obra pública -en el marco del pronasol- había sido a lo largo de cuatro años, la meta primordial de los comités. Se pavimentaron calles y caminos, se electrificaron colonias, se introdujo agua potable, se rehabilitaron edificios de escuelas, hospitales o centros de salud

Posteriormente, se buscó apoyar a la producción, pero se hizo con recursos escasos y dispersos, que sólo sirvieron para cubrir necesidades de consumo, sin lograr recapitalizar al campo en las zonas donde llegaron los apoyos. Algunos comités se formaron sobre estructuras ya existentes o por la existencia de algunas organizaciones previas; otros sobre la marcha se fueron armando.

Muchos comités nacieron montados sobre la estructura previa del PRI y por convocatoria de los presidentes municipales, algunos se generaron en otras estructuras políticas. Los más permanentes fueron los de alimentación y abasto, vinculados al DIF y a Conasupo y los de Escuela Digna. Sus propósitos trataron de basarse en el respeto a la voluntad popular y a las formas de organización; la participación plena y la corresponsabilidad de la transparencia en el uso de recursos.

Sin embargo, se ha argumentado que muchos comités sólo existieron en los papeles que servían para tramitar recursos: implementar un comité habría sido el mecanismo más adecuado para obtener esos recursos.

Algunas fallas en el funcionamiento de los comités, se atribuyen entre otras, a factores como inercias burocráticas; a la misma resistencia de la gente a asumir responsabilidades, al exceso de trámites que no facilitaban la fluidez de acceso a los recursos; falta de capacitación y asesoría técnica en el proceso de organización, planeación y ejecución, carencia de conocimientos administrativos y contables que dificultaban el seguimiento en el manejo de los recursos, entre otros.

También se reconoció que se había logrado una participación ciudadana limitada, transitoria y de corto plazo, ya que habían durado los comités lo que había durado la obra, para que desaparecieran tan pronto como ésta se terminaba.

Otra de las críticas que se dirigen al programa, fue no haber podido eludir el gran vicio de gobiernos anteriores y evitar, por ejemplo, la asignación de recursos, a partir de decisiones administrativas tomadas por burocracias gubernamentales llegando así, a un desencuentro entre las demandas sociales y los recursos públicos.

Es palpable que el resultado de más fallas o fracasos, se debió en gran parte, a la dificultad del programa de no haber podido operar con eficacia, debido a las escasas condiciones democráticas en que se encontró inmerso; siendo actualmente un tema de discusión nacional.

Por otra parte, una objeción central, fue que el Pronasol se conducía directamente desde el bolsillo presidencial como un fondo personal para los menesteres políticos, ya que fortalecer la imagen presidencial, era el objetivo importante en esos momentos como el de recabar votos para el partido que tanto le hacían falta.

Por lo anterior nos atrevemos a decir que, aparentar o tratar de llegar a una justicia social sería la función legitimadora del programa; indudablemente alivió un poco el daño causado por la depresión económica (subsidios, asistencia

alimentana, becas, etc.), aunque desafortunadamente no atendió las causas estructurales de la pobreza, dado que un ataque frontal a ésta, implicaría políticas macroeconómicas enfocadas a la creación de empleo y a la elevación del ingreso, ésto en la medida en que llegemos a tener un verdadero contexto democrático.

4.3.1 El surgimiento del programa

Es necesario señalar que en la década de los ochenta se cierra una etapa en la historia moderna de México, también llegaron a su fin los modelos económicos vigentes hasta entonces, lo cual llevó a los actores sociales que se formaron al estilo de crecimiento a una profunda crisis, que puso en cuestión sus perspectivas de viabilidad y desarrollo.

Los apoyos estatales que se venían otorgando en ambos modelos (Desarrollo Estabilizador y Compartido), tenían mucho que ver con el sostenimiento de políticas para ofrecer mejoras económicas y sociales en forma constante. De ahí que esta forma de relación entre los actores sociales y el Estado derivara en la consolidación de una virtual dependencia de la acción pública respecto a intereses de los actores sociales "tradicionales".

El resultado fue que el Estado interventor terminó siendo un Estado que crecía para satisfacer las demandas de esa dependencia, y no según las necesidades y exigencias de una sociedad cada vez más activa y en acelerada transformación.

En el largo proceso histórico, de fuerte protagonismo estatal, el gasto se había convertido, de alguna manera, en un proceso unilateral de decisión burocrática-administrativa.

Los recursos se asignaban a partir de decisiones tomadas por burocracias gubernamentales. Ello provocó que una amplia proporción de este gasto se

dirigiera a sectores que no eran los más necesitados. Muchos núcleos de la población con demandas legítimas y urgentes se encontraron sin respuesta en este creciente desencuentro entre la demanda social y los recursos públicos

Es así que el 6 de diciembre de 1988 se creó La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad para establecer los lineamientos y prioridades que atendieran el bienestar de la población, ésta, contempló a los sectores sociales más desprotegidos que, según el acuerdo, eran los grupos indígenas, los habitantes de zonas áridas en el campo y los colonos de zonas urbanas. Se pusieron en marcha programas de abatimiento a la pobreza, contando con "el esfuerzo creativo de las comunidades y los grupos sociales" y se trazaron estrategias de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo así como proyectos productivos para los grupos que fueran más vulnerables. Esta Comisión era encabezada por el presidente, reunía a secretarios de Estado, al regente del Distrito Federal, al director del INI y al de Conasupo y a algunos otros funcionarios

Lo que empezó primero como un programa vinculado directamente a la Presidencia de la República culminó, en abril de 1992, con la transformación de una de las diez Secretarías existentes, la de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDEUE), en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que incorporó al Programa Nacional de Solidaridad en la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Ante la escasez de recursos de la década de los ochenta, era necesario construir mecanismos alternos de financiamiento y gasto que permitieran canalizar mayores recursos a la atención de las necesidades más elementales de la población

Sin embargo, el sólo aumento en la disponibilidad de recursos no era suficiente para comenzar a remontar los rezagos históricos, por lo que con el pronasol se buscó diseñar una política que permitiera un manejo distinto y directo, al gasto social, promoviendo la apertura a la participación social y organizada, en la búsqueda de un mayor sentido de equidad, eficacia y transparencia al gasto.

Es así que el Programa Nacional de Solidaridad constituye el instrumento de política pública encargado de transformar el ejercicio del gasto público, en lo "operativo, lo técnico, pero fundamentalmente en lo social y lo político" (6).

El sustento político e ideológico de este cambio radicó en el hecho de que la sociedad mexicana se transformara profundamente no solo en su tamaño, sino en su complejidad, por lo que requería otro tipo de atención

La gestión de política social anterior ya no respondía a las nuevas demandas de la sociedad "Hoy la demanda social ya no se agota en la petición, se vincula estrechamente a las fuentes de respuesta a partir de la participación, incluso, en los órganos de planeación de política social. En este sentido, Solidaridad surge no sólo como un aparato institucional y/o burocrático más, sino como recurso público, como una normatividad que puede permear y contagiar con método y filosofía al conjunto del sector público en el marco de una amplia reforma del Estado y sus instituciones" (6).

4.3.2 Estructura del Programa

El Programa orientó todas sus acciones y proyectos a partir de cuatro principios (7):

PRIMERO

Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades

El Programa convoca, articula y apoya las demandas e iniciativas de solución que surgen de las comunidades. No impone decisiones ni establece clientelismos o condiciones. Las organizaciones adoptan estrategias y métodos de trabajo propios en los proyectos y acciones. No se imponen decisiones burocráticas, se recogen

las demandas de todos los grupos y se acuerdan las acciones en forma democrática.

No obstante que esta política haya sido estructurada para resolver los principales problemas de las comunidades, dista mucho de esto se haya cumplido o logrado satisfactoriamente; primero porque la supuesta participación democrática, estuvo apoyada sobre bases o grupos de organización del partido en el poder (PRI) y segundo, esto hace suponer que el pronasol careció de una real o auténtica autonomía para asignar los programas o recursos hacia los verdaderos grupos más necesitados.

SEGUNDO

Plena y efectiva participación en todas las acciones del Programa

La participación de las comunidades se ejerció en el planteamiento, toma de decisiones, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados con los sujetos y sus organizaciones. La participación también se expresa en trabajo directo, aporte de recursos y materiales propios de la región. Los proyectos son el resultado de la intervención colectiva, porque las comunidades se organizan en Comités de Solidaridad y hacen posible que las acciones sean fruto de una intervención social permanente que garantice que se beneficien realmente a quienes más lo necesitan.

Aquí es posible señalar que el control de los recursos no se haya ejercido plenamente por las comunidades ya que fue patente la existencia de desvíos de recursos por autoridades municipales y/o estatales. Mientras que en el caso de la organización y el trabajo, es factible que esto haya consolidado o reforzado formas de organización para el trabajo directo, ya que históricamente se habían registrado en las comunidades, tal es el caso del tequio y la mayordomía

TERCERO

Corresponsabilidad

Todos los proyectos se definen en convenios en los que se especifican las aportaciones, responsabilidades y compromisos del gobierno, en sus niveles federal, estatal y municipal, y de las comunidades y otras organizaciones sociales. Las obligaciones aceptadas se ejecutan mediante la unidad de recursos y voluntades basadas en la confianza y la colaboración.

Sin embargo la efectividad y la corresponsabilidad entre gobierno y comunidades no bastó que se haya dado a nivel de confianza para asignar los recursos de manera verbal, si no que se hubieran obtenido mejores resultados con mecanismos que aseguraran plenamente los compromisos, es decir, se requirió más bien, la existencia de documentación que ampararan los recursos y compromisos en forma retroalimentana



CUARTO

Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos

Los recursos del Programa son de la nación. Su uso debe ser escrupulosamente honesto, transparente y público, debe propiciar la intervención de las comunidades en su manejo, vigilancia y evaluación de resultados. La

instrumentación del Programa es ágil, sencilla y oportuna, sin burocratismos. La transparencia y la eficiencia se basan en que las decisiones y las acciones son instrumentadas por las propias comunidades

En el mismo sentido que en el anterior comentario, dado que como los recursos son de la nación, se deben implementar mecanismos que aseguren que los recursos asignados sean recuperados en forma productiva o financiera. De lo contrario se puede decir que el Pronasol también cayó en el populismo al destinar recursos sin garantizar mecanismos de devolución y retroalimentación.

Hasta aquí los cuatro principios enunciados, pretenden eliminar o atenuar signo alguno de populismo, condicionamiento político o simulación en el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población en condiciones de pobreza.

Al respecto, con estos cuatro principios, se busca una autonomía o independencia a las iniciativas, formas de organización, así como también, no limitar a que miembros de otros partidos o corrientes ideológicas participen o soliciten de los programas.

En otro tenor de ideas, la respuesta que el Programa Nacional de Solidaridad ofrece para combatir la pobreza se expresa en tres vertientes de acción:

- Solidaridad para el bienestar social

que busca el mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.

- Solidaridad para la producción

Busca crear oportunidades de empleo y desarrollar las capacidades y recursos productivos, mediante el apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.

- Solidaridad para el desarrollo regional

Orientado a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas

cuadro
programa nacional de solidaridad
programas clasificados por vertientes de acción, 1989-1992

Bienestar Social	Apoyos a la Producción	Desarrollo Regional
<ul style="list-style-type: none"> * Abasto de alimentos * agua potable * drenaje * electrificación * rehabilitación de calles * infraestructura carretera * espacios deportivos * infraestructura educativa * escuela digna * niños de solidaridad * apoyo a maestros jubilados * regularización de la tierra 	<ul style="list-style-type: none"> * fondos para la producción * fondos regionales para el desarrollo de los pueblos indígenas * jornaleros agrícolas * ecología productiva * fondo nacional de apoyo a empresas de solidaridad * carreteras venodas de BANRURAL 	<ul style="list-style-type: none"> * nueva laguna * istmo de Tehuantepec * costa de Oaxaca * oriente de Michoacán * tierra caliente de Guerrero * sur del Estado de México * regiones centro y cartaginera de Coahuila * costa de Michoacán * meseta sureste * sierra norte de Puebla * costa de Chiapas * huasteca potosina * zona henequenera de Yucatán * tierra caliente michoacana

Fuente: elaboración personal con datos de "La solidaridad en el Desarrollo Nacional: la nueva relación entre la sociedad y el gobierno", SEDESOL, México, 1993.

A partir de las tres vertientes enumeradas, el Programa crea un sustento productivo real para el mejoramiento del nivel de vida. Porque con la participación directa y el trabajo productivo que incrementa el ingreso familiar, aumentarán los niveles de bienestar de los indígenas, campesinos y colonos de barrios populares.

Según el Pronasol para que una comunidad pudiera hacer frente de manera eficaz a su problemática, era preciso que se organizara democrática y pluralmente

mediante los **Comités de solidaridad**. "Estos son los órganos de participación y representación social que responden a las necesidades específicas de la comunidad".

Los Comités de Solidaridad al igual que cualquier asociación civil u organismo, está integrada por presidente, secretario, tesorero y vocales, con la norma de elección de asamblea general convocada públicamente, en la que participan los miembros de la comunidad.

Las acciones del vocal de control y vigilancia en la estructura de los Comités, se da de la siguiente manera:

- Coordina las funciones de contraloría social para que el manejo de los recursos se de en un ámbito de honestidad y eficiencia.
- Desarrollo de informes y comunicados sobre la aplicación de los recursos hacia la comunidad
- Apoyar a la comunidad y al comité induciéndoles el respeto a las iniciativas y formas de organización, dándoles a conocer los derechos y obligaciones adquiridos.
- Apoyar al presidente y al tesorero del Comité con mecanismos de control que faciliten el desempeño de sus funciones.
- Informar al presidente del Comité cuando algún servidor público o algún miembro del propio Comité, incurra en irregularidades.

El programa de solidaridad está conformado por los siguientes programas:

a) Programas de beneficio social familiar;

Son aquellos del sector salud y educación, e incluyen; Programa IMSS-Solidaridad, acuerdo Solidaridad-Secretaría de Salud, Hospital digno, Escuela Digna, Niños en Solidaridad, Escuelas en Solidaridad, Maestros jubilados, Apoyo al Servicio Social.

b) Programas de beneficio social comunitario;

Incluye lo relativo al desarrollo urbano, Agua Potable y alcantarillado, Electrificación, Urbanización, Espacios deportivos, Proyectos ecológicos, Vivienda, Regularización de la tenencia del suelo urbano, Alimentación y abasto, infraestructura carretera y de caminos rurales

c) Programas especiales;

Este incluye los programas sociales de apoyo a las comunidades indígenas, correos y telégrafos, Programa paisano, Solidandad penitenciaria, Programa de jornaleros agrícolas migrantes, mujeres en solidaridad, Desarrollo económico, bienestar social, brigadas en solidaridad

d) Programas productivos;

Se refiere a los fondos para la producción, apoyo a cafecultores, apoyo a productores forestales, pescadores ribereños y acuicultura, solidandad para la pequeña minería, Fondo Nacional de Empresas en Solidandad, Solidaridad Obrera

e) Programas de alcance territorial;

Incorpora los Fondos Municipales de Solidaridad, y los Programas de Desarrollo Regional.

4.4 El sustento ideológico

El Programa Nacional de Solidaridad constituyó un fuerte elemento ideológico que se combinó con la corriente política dominante de la globalización de los mercados y el neoliberalismo, al interior del país, este programa constituyó un elemento catalizador de la política económica de Carlos Salinas de Gortari, que incorporó un discurso ideológico combinándolo con la modernización y el liberalismo social.

Estos aspectos ideológicos que permearon al Pronasol lo marcaron como un programa para paliar la pobreza y como un programa personal o partidista como lo han señalado sus principales detractores, y no como un programa que debió haberse vinculado a los núcleos de la población que requerían atención

" El mal no está dentro de él sino en la forma facciosa como fue utilizado para ganar votos" (8)

4.4.1 Solidaridad

Etimológicamente el concepto de la solidaridad es un "sustantivo abstracto formado a partir del adjetivo *solidario*, derivado a su vez inicialmente de la expresión latina *in solidum*, que equivale a totalidad, el todo" (9).

En el caso del Programa Nacional de Solidaridad la palabra solidaridad, que tiene connotaciones de apoyo entre los individuos, es utilizado como política de desarrollo social, pues inicia como un programa emergente de atención rápida a las necesidades y demandas más urgentes de sectores de la población en situación de pobreza que se viene heredando por largas décadas.

Para sus ideólogos solidaridad en su primera etapa evoluciona como una propuesta para avanzar hacia una mayor justicia social y reforma de la política social misma. Es, a la vez crítica práctica y alternativa en construcción. Mientras que al margen del discurso oficial o publicitario que existió entorno al surgimiento del pronasol, está la visión acuciosa de H. Musacchio, respecto de como le surgió la idea del pronasol a Carlos Salinas de Gortari

" La inmensa y conmovedora solidaridad de aquellos días del terremoto de septiembre de 1985, llevó a que Carlos Salinas de Gortari, ya convertido en presidente de la República, resolviera emplear aquella energía social en su provecho. Sin escrúpulo alguno llamó "solidaridad" a su principal programa de

gobierno, mediante el cual "entregaba" obras públicas a la población como si fuera una dádiva personal. Además, el Programa Nacional de Solidaridad le permitía captar y canalizar la energía de la gente común, que aportaba recursos económicos y trabajo personal para hacer aquello que las autoridades le escamoteaban. El Pronasol dio empleo a una legión de viejos militantes de izquierda, personas con experiencia organizativa, sensibilidad social y una honestidad que no abunda en las filas del funcionariado. Para la mayoría de los contratados era aquél un trabajo que debía hacerse con toda responsabilidad. Para otros, los menos, fue la oportunidad de ponerse al servicio del poder y del propio Salinas, de quien se convirtieron en caricaturescos defensores" (19).

El nuevo trato a que hace referencia este programa se fundamenta en el impulso a la descentralización, la mayor participación social en la toma de decisiones, así como en el desarrollo de una nueva interrelación institucional que contemple el despliegue de programas articulados y estratégicos que esbozen el perfil de una nueva política social.

4.4.2 Justicia Social

Este aspecto hace referencia a una búsqueda de la nueva justicia social, que lejos de ser un coto exclusivo de burocracias centralizadas o producto necesario del crecimiento económico, debe ser un propósito donde el Estado asuma un papel prioritario dentro de una amplia corresponsabilidad con las organizaciones populares.

Lejos se está de aspectos donde las fuerzas de mercado y el crecimiento lo resuelven todo. En términos del Pronasol su base teórica señala que se trata de construir, a partir de la libertad, de justicia y de un marco de gobernabilidad y democracia, una nueva práctica en materia de bienestar social; aspectos que nunca se llevaron a cabo.

Atendiendo a un sentido de equidad, el programa trató de articular los cambios que implicaba para éste la transición -apertura comercial, desregulación económica, reforma del Estado- combinando dos polos importantes de un mismo eje problemático, el de gobernabilidad y el de la democracia.

El programa no trató de reducir el tejido organizativo de la sociedad mexicana, ni de suprimir o de sustituir las organizaciones históricas de la sociedad nacional, sino por el contrario impulsa y hace participe a la sociedad en la búsqueda de la solución a sus problemas; no obstante, no se pudo alcanzar una justicia social, es decir, una adecuada atención y distribución equitativa de las necesidades básicas -alimentación, vivienda y salud- que permitiera garantizar un mínimo de bienestar para la población, esto debido al mal manejo que se le dio por parte de sus decisores.

Como ya se ha comentado, las deficiencias del programa no tuvieron que ver con su planteamiento teórico, sino a que éstas fueron producto de intereses políticos, ya que la idea de otorgar recursos bien direccionados y con coparticipación de las comunidades, constituyen una forma efectiva de atacar la pobreza.

4.5 Los Recursos

Los montos incorporados al pronasol para el ejercicio de sus programas parten del Presupuesto Nacional, a través del ramo XXVI: Desarrollo Regional y Solidaridad. Según ello pronasol ejerció recursos cuyo monto suman 5.0 mil millones de nuevos pesos, destinados al Bienestar Social; Apoyo a la producción e infraestructura básica, principalmente

Una vez asignados los recursos, su ejecución es de "participación social", orientados hacia aquellos estados de la República en los que se habían identificado los más graves problemas de pobreza.

Atendiendo a un sentido de equidad, el programa trató de articular los cambios que implicaba para éste la transición -apertura comercial, desregulación económica, reforma del Estado- combinando dos polos importantes de un mismo eje problemático; el de gobernabilidad y el de la democracia.

El programa no trató de reducir el tejido organizativo de la sociedad mexicana, ni de suprimir o de sustituir las organizaciones históricas de la sociedad nacional, sino por el contrario impulsa y hace participe a la sociedad en la búsqueda de la solución a sus problemas; no obstante, no se pudo alcanzar una justicia social, es decir, una adecuada atención y distribución equitativa de las necesidades básicas -alimentación, vivienda y salud- que permitiera garantizar un mínimo de bienestar para la población, esto debido al mal manejo que se le dio por parte de sus decisores.

Como ya se ha comentado, las deficiencias del programa no tuvieron que ver con su planteamiento teórico, sino a que éstas fueron producto de intereses políticos, ya que la idea de otorgar recursos bien direccionados y con coparticipación de las comunidades, constituyen una forma efectiva de atacar la pobreza,

4.5 Los Recursos

Los montos incorporados al pronasol para el ejercicio de sus programas parten del Presupuesto Nacional, a través del ramo XXVI: Desarrollo Regional y Solidaridad. Según ello pronasol ejerció recursos cuyo monto suman 5.0 mil millones de nuevos pesos, destinados al Bienestar Social; Apoyo a la producción e infraestructura básica, principalmente.

Una vez asignados los recursos, su ejecución es de "participación social", orientados hacia aquellos estados de la República en los que se habían identificado los más graves problemas de pobreza.

La propuesta del pronasol estaba en la coparticipación del gobierno federal, estatal, municipal y con la organización de la comunidad, surgiendo una forma diferente de organización para la ejecución de las obras y para el control de presupuestos

En ese sentido, el Programa Nacional de Solidaridad buscó retroalimentar un sistema de "contraloría social", que obligara al Estado a realizar acciones de transformación para el óptimo manejo de los recursos. Además de acciones de descentralización, desconcentración y simplificación administrativa necesarias en la dinámica de este proceso

De esta forma con la contraloría social, se buscó una opción de control mediante una instancia tripartita con la participación de la Secretaría de Desarrollo Social, Gobiernos municipales y comités de solidaridad, coordinados por la en ese entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), para el mejoramiento del ejercicio de la autoridad y de fiscalización permanente y puntual para lograr la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos

"La contraloría social no sólo es eficaz, sino que frena el crecimiento burocrático y actúa en forma preventiva tanto para evitar irregularidades como para presentar opciones viables" (11).

Por su parte los Comités de Solidaridad adoptaron un esquema en el que las comunidades vigilarán los recursos federales y estatales destinados a la realización de obras prioritarias que fluyeran de manera rápida y sin ningún tipo de retraso. "El destino final y la mejor utilización de los recursos disponibles queda, así, en los Comités de Solidaridad, bajo la propia responsabilidad de los beneficiarios" (12).

El papel en ese entonces de la SECOGEF, estribó en la de ser promotora de la evaluación integral del Programa, proporcionando el apoyo técnico necesario, la

normatividad, tecnología, capacitación, orientación y los elementos de difusión para la promoción y ejecución de las acciones previstas.

Con la Contraloría Social, se buscó "salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, cargos o comisiones" (13)

Un mayor nivel de desagregación dentro del gasto correspondiente a bienestar social para este período, se agrupó en 16 grandes rubros que suman hasta 1993, 14.3 mil millones de nuevos pesos.

Los rubros con mayor índice de concentración se localizó en infraestructura educativa y escuela digna, agua potable y alcantarillado, urbanización, fondos municipales, servicio social y niños en solidaridad, con el 71.5% de los recursos.

Tres más, electricidad, infraestructura de salud y hospital digno giró en alrededor de 15.8%. Por último ocho programas más se llevaron aproximadamente 20.6% de los recursos.

Otros rubros cubiertos por el pronasol fueron, apoyos a los productores de frijol y maíz, fomento al desarrollo de las comunidades indígenas y las empresas Solidaridad.

Por lo que toca a los recursos presupuestados hasta 1993, se observó que en términos globales "se programó un gasto de 7,700 millones de nuevos pesos, de los cuales cerca de 4,400 millones de nuevos pesos corresponden a bienestar social; 1,700 millones de nuevos pesos a solidaridad para la producción, 1,600 millones de nuevos pesos apoyaron las obras de infraestructura básica de apoyo. Dentro de lo que es el gasto en Bienestar Social, los programas que en 1993 absorben la mayor parte de los recursos destinados son:

- Servicio Social y Niños en Solidaridad con 18.2%.
- Urbanización, con 15.2%.
- Fondos Municipales, con 15.0%.
- Infraestructura Educativa y Escuela digna con 13.7%." (14)

Estos cuatro programas representan 62.1% de los recursos canalizados por Solidaridad al Bienestar Social

Un 30% lo absorben Infraestructura de la salud, Hospital Digno, Alcantarillado, y Electrificación Urbana y rural. El resto se reparte entre Cultura y Deportes, 3.4%; Vivienda 3.4% y Mujeres en Solidaridad 1.1%

Por lo que respecta a Solidaridad para la Producción, en 1993 se dispusieron de 1,675 millones de nuevos pesos, que sirvieron para reestructurar "tres grandes agregados: Solidaridad para la Producción, que dispone de 900 millones de nuevos pesos (53.7%), Fondos de Empresas en solidaridad con 400 millones de nuevos pesos (23.9%), y los Fondos para el Desarrollo de las Comunidades Indígenas con 375 millones de nuevos pesos (22.4%) (15)

Retomando el renglón referente a desarrollo de la Infraestructura básica, este consistió en apoyo para la construcción y mejoramiento de carreteras alimentadoras y caminos, así como en otros programas regionales.

En términos generales, se observó que de 1989 a 1992 cinco entidades, Chiapas, Oaxaca, México, Michoacán y Yucatán, captaron poco más de la cuarta parte (25.7%) de los recursos federales asignados vía solidaridad. A este grupo se sumaron los estados de Guerrero, Chihuahua, Nuevo León y Veracruz, los cuales absorbieron otro (15.6%), lo que da un total de 41.3% del gasto, en tanto que el 58.7% restante, se repartió en los demás Estados.

Para el último año del Pronasol (1994), se destinaron recursos por 9.2 (millones de nuevos pesos) que representaron 11.8% más que el monto asignado en 1993, y el más alto asignado desde su puesta en marcha ⁽¹⁶⁾

4.6 El Pronasol: ¿Un programa para descentralizar?

Se dice que el Pronasol desde sus inicios descentralizó acciones y recursos hacia los gobiernos estatales, municipales y en las comunidades participantes. Y que las decisiones y los recursos se ejercen donde se dan los problemas.

Respecto a lo primero - descentralización -, el Pronasol no pudo o no logró una auténtica descentralización, principalmente porque los recursos y las decisiones administrativas se siguen ejerciendo desde el centro.

Hasta nuestros días no existe un auténtico federalismo que permita a los gobiernos estatales y municipales el manejo amplio de sus recursos. "Algunas de las limitaciones de solidaridad han tenido que ver con la centralización Administrativa y presupuestal, con lo limitado de su avance a la fase productiva y por tanto a la creación de empleos permanentes. En esto último tiene que ver, por supuesto, lo reducido de los recursos presupuestales de que dispone (apenas diez mil millones de nuevos pesos en 1994" ⁽¹⁷⁾ .

Por lo anterior, el Pronasol dista de haber logrado ser un programa municipalista por la carencia de reformas constitucionales orientadas a fortalecer un auténtico o verdadero municipio libre, ya que los gobiernos municipales están supeditados a las instancias estatales o federales.

4.7 Elementos que posibilitan el surgimiento del pronaedl como política pública

Se puede decir que la pobreza ha sido un factor tan lacerante en la historia de México, que la presencia de la política social durante la segunda mitad del siglo XX ha sido por un lado amplia pero insuficiente, con una diversidad de políticas de fomento a la agricultura, la industria y el comercio, desarrollo de obras y servicios públicos, procuración del mejoramiento de los niveles generales de vida, dotación de medios para la recreación - mediante el auspicio de espectáculos públicos, actos culturales, instalación de parques y jardines, atención a programas de salud e higiene-, etc

También se puede señalar que desde mediados de la década de los 70's y principalmente en los 80, México al igual que América Latina atravesó por una serie de procesos y conflictos, con una persistente crisis económica "como un horizonte sin salida", una descomposición del Estado corporativo, además de una fuerte emergencia de la sociedad, como protagonista de destacados enfrentamientos, pero también con fuertes respuestas ante la incapacidad del Estado - por ejemplo, durante los sismos de 1985, la participación destacada y decidida no se hizo esperar.

Esta combinación de causa y efecto, se ha dado en medio de un proceso de un desordenamiento de las formas tradicionales de representatividad y participación. En este sentido - Aguilar Camín, señala - que el recurso distributivo del modelo estatal mexicano, alcanzó un límite y un declive. El gasto público de interés social, que había venido disminuyendo desde los setentas como porcentaje del producto nacional, a partir de 1982 cayó también su monto per cápita. En los ochentas, cada mexicano recibió una cuarta parte menos de inversión en salud y una tercera parte menos en inversión educativa. ⁽¹⁸⁾

A partir de lo anterior, se puede argumentar, que los elementos que posibilitan el surgimiento del Pronasol, como una política pública, descansan en,

- a) Los efectos sociales de la crisis de la década anterior,
- b) La pérdida de eficacia del modelo compensatorio y negociador para brindar beneficios sociales y
- c) El agotamiento de una política de contención a la organización popular.

Especifiquemos, el **primer elemento** se refiere al proceso de deterioro de la situación económica y política del país, que empezó por debilitar la hegemonía efectiva del Partido Revolucionario Institucional, proceso que se agudizó cuando el gobierno adoptó una política económica contraria -en todos aspectos- a los intereses de las mayorías. Por ejemplo la reducción del gasto público para disminuir el déficit fiscal, condujo por un lado, a una severa disminución de las prestaciones sociales que proporcionaba el Estado en renglones de educación, salud, crédito, subsidios a productos básicos y por otro lado, a utilizar como principal medida para frenar la inflación, la reducción de la demanda mediante el control de los salarios.

Asimismo, la eliminación de los precios de garantía de los productos agrícolas y el escaso trabajo en las comunidades indígenas y campesinas, no permitieron resistir los embates de la crisis.

Los mecanismos usados tradicionalmente para buscar apoyo de los sectores mayoritarios empezaron a fallar. Por un lado los sindicatos y las organizaciones campesinas dejaron de obtener beneficios para sus agremiados, mientras las clases medias empezaron también a sentir como los niveles de vida que habían alcanzado se iban deteriorando

Todo ello derivado de la estrategia de estabilización combinada con políticas de cambio estructural adoptadas durante el sexenio de Miguel de la Madrid, tuvieron

como metas iniciales contener las manifestaciones evidentes de la crisis, reflejadas en altos índices inflacionarios; resolver la obsolescencia del aparato productivo, disminuir las tendencias crecientes del desempleo urbano y rural, aumentar el poder adquisitivo, y atacar el agravamiento de los problemas de marginación social entre otros

Otros efectos que también tuvieron repercusiones negativas en la gobernabilidad del sistema político mexicano, fue la creciente inconformidad de diversos grupos sociales, sobre todo de aquellos sectores comúnmente marginados de los beneficios del desarrollo nacional que, con la crisis vieron aumentar sus carencias y disminuir la satisfacción de sus necesidades básicas

La crisis económica trajo consigo cambios en la conciencia política de amplios sectores de la sociedad generando transformaciones profundas en la vida política nacional, en las instituciones gubernamentales y en la ciudadanía

Así los efectos sociales de la crisis y la política de ajuste dejaron un peso negativo en el empleo, de tal manera que los márgenes de desempleo y subempleo se ampliaron y se aceleró la aparición de formas menos seguras de ocupación.

Sumando a ello la reducción del déficit fiscal se llegó a fuertes contracciones en los gastos sociales, mientras que la necesidad de mejorar la competitividad de las exportaciones, vía la modificación de los precios relativos internos y externos, provocó en los salarios una continua disminución de su capacidad adquisitiva.

" Sin crecimiento económico, con fuertes restricciones presupuestales en el gasto público, y ante la necesaria modernización de las actividades productivas y del propio aparato estatal, los niveles de vida de los mexicanos se afectaron por la austeridad que implicaba la corrección de los desequilibrios. El impacto repercutió más drásticamente en los grupos sociales de por sí rezagados; de esa manera, la posición en las actividades productivas, la calidad y la naturaleza del trabajo de

las comunidades indígenas y campesinas, y de los grupos populares urbanos, así como las diferencias para su inserción en los sistemas de seguridad social no les permitían resistir los embates de la crisis" (19)

La crisis ocasionó un estancamiento en materia de bienestar social al replantearse las relaciones de asignación presupuestal únicamente entre los grupos corporativos y la estructura burocrática del Estado, con el propósito de racionalizar y mejorar las políticas del gasto público

Hasta aquí a manera de síntesis, podemos señalar que al iniciarse la década de los ochentas, "pese a sus cambios internos y a la consolidación de una sociedad intermedia con un nivel favorable de ingresos y de consumo, y luego de cinco décadas del "milagro mexicano" y dos sexenios de azares redistributivos apoyados en el gasto público y la intervención del Estado, treinta y cinco de cada cien hogares mexicanos tenían ingresos menores al salario mínimo, la existencia de diecinueve millones de mexicanos desnutridos - nacimientos con peso más bajo que el promedio latinoamericano, diez de cada cien - el cuarenta y cinco por ciento de la población no tenía atención médica, veintidos millones de mexicanos analfabetos. La mitad de las viviendas del país no tenían agua potable y una de cuatro carecía de luz eléctrica. La distancia entre el 10% más rico y el 10% más pobre era veinticuatro veces en 1963, para 1977 era 35 veces" (20). Esto sin contar los últimos años

En este sentido Aguilar Camín señala "que la presencia del fenómeno alumbraba uno de los agotamientos estructurales - y de falacias prácticas- del desarrollo mexicano: los costos del peculiar Estado benefactor y sus políticas sociales eran considerablemente superiores a los resultados" (21)

El segundo elemento reside en que desde los años treinta hasta principios de la década de los ochentas, existe un mismo hilo conductor para aplicar la política social: un modelo compensatorio y negociador. Este modelo significó la existencia

de dos flujos, uno de *bienestar social*, a través de instalación de hospitales, escuelas, tiendas de abasto popular y otro *compensatorio* que significa la asistencia a mítines, la disciplina sindical, la militancia en el partido oficial y la disciplina al "voto corporativo" (22).

Más precisamente el primer factor se refiere a la crisis de la forma compensatoria y negociadora de otorgar beneficios sociales, que había significado un papel importante en la estabilidad política del país, durante un largo periodo 1930-1975 aproximadamente y que a su vez, mejoró el nivel de vida de grupos sociales, sobre todo el de aquellos involucrados directamente con esa práctica política.

Mediante este mecanismo un amplio sector de la población se vio favorecido por el crecimiento económico hasta la década de los ochentas, con el cual diferentes sectores sociales involucrados obtenían beneficios "Para los obreros había sindicatos gestores de prestaciones y salarios, para su élite burocrática, participación política según su rango, puestos de elección popular e intervención en los asuntos políticos, para el gobierno una base de apoyo, para la institucionalidad estatal, la posibilidad de la estabilidad política con base en su sistema de negociación permanente y para los grupos privados había beneficios a través de los contratos estatales encaminados a la realización de obra física" (23)

Consecuentemente los grupos sociales no involucrados con esas prácticas compensatorias y negociadoras eran relegados de los beneficios del bienestar.

Sin embargo, desde los años setentas, los problemas económicos, los crecientes déficit fiscales y los primeros ajustes salariales, se empezaron a manifestar en una crisis de ese modelo de política social. En los años ochenta, se hace patente la falta de entendimiento pleno entre la forma de instrumentar y financiar la política social, los intereses de los trabajadores y los incentivos a los empresarios, por lo que el modelo de política social del tipo compensatorio, sobre todo, ya no era

operable para financiar la promoción de la justicia social, la generación de beneficios para los empresarios y el mantenimiento de una estabilidad política

Derivado de ello surge la oportunidad y la necesidad de un cambio en la forma de instrumentar hasta ahora la política social, un modelo alternativo, basado en formas diferentes de distribuir beneficios y que además incluyera a grupos sociales relegados de los beneficios con el fin de reducir las diferencias en el bienestar social generados por el modelo compensatorio

En último término tenemos, que la política de contención de los gobiernos anteriores al del presidente De la Madrid hizo casi imposible la organización popular comunitaria, dificultaba la organización espontánea y natural. Existía un liderazgo confiable y adecuado a los propósitos del Estado, que aseguraba su posición como la única entidad capaz de impulsar el bienestar social, además de distribuirlo a su conveniencia.

Se puede afirmar que en nuestro país hay una tradición cultural de trabajo comunitario "el trabajo en beneficio común y la ayuda mutua se practica en casi todas las regiones del país, entre los grupos indígenas, en comunidades rurales mestizas, en las vecindades y en las colonias populares de las ciudades" (24)

Con la política de contención antes mencionada se dejaron al margen y sin canales de expresión organizativos las demandas de los pueblos indígenas, campesinos y los grupos populares urbanos.

La contención de las formas organizativas populares comunitarias por un lado y los esquemas gremialistas y corporativos subordinados al patrón social compensatorio y negociador por otro, impidieron la realización de formas participativas y de organización social diferente que sirvieran como verdaderos canales de expresión para cualquier grupo social que demandara acciones de bienestar.

Esta política de contención a la organización popular al obstruir la participación "activa" en las acciones de bienestar de ciertos grupos de la sociedad, sumada a la subordinación de este tipo de beneficios al modelo corporativo, gestaron su propio agotamiento

4.8 El Pronasol y la Administración Pública

Dado que el pronasol surgió en un contexto de crisis económica y social que fue vislumbrado por un grupo de intelectuales adheridos al grupo político en el poder y que además venían permeados con tesis sobre la Administración Pública, las políticas públicas, reforma del Estado, etc., amalgamaron los elementos teóricos conceptuales para la aplicación de programas de gobierno, en la visión de este nuevo grupo de intelectuales, Doctores y Tecnócratas que participaron en el gabinete de Carlos Salinas de Gortari, se incorporaron paralelamente teorías provenientes de Europa, en especial de Francia, con autores como Michel Crozier y Alain Touraine, entre otros

Al respecto estos autores proponen entre otras alternativas de acción del Estado moderno que: la construcción de un marco para el desarrollo económico, es o será el resultado de la acción conjunta del Estado y de los diversos actores sociales, así como de la idiosincrasia de cada pueblo que imprime sus características al proceso de crecimiento Ninguno de estos procesos ha tenido un carácter totalmente endógeno, ni siquiera en los países europeos.

Para ello en la elaboración de políticas de desarrollo, deberán de intervenir o considerarse factores políticos, sociales, económicos, culturales e intelectuales. En este sentido el grupo aludido integró una plataforma de desarrollo en tres vertientes:

Recobrar la estabilidad macroeconómica: Saneamiento de las finanzas públicas, desincorporación de empresas no prioritarias o estratégicas y los pactos. (PECE, etc.)

Promoción de la eficiencia microeconómica El papel promotor asumido por el gobierno, que implica una nueva relación del Estado con el particular. "El Estado moderno no debe (ni puede) estar diciendo a los ciudadanos lo que deben hacer, sino que debe crear un contexto favorable para que ellos mismos puedan realizarse creativamente" ⁽²⁵⁾

Estas mismas ideas señalan, que el Estado moderno en lugar de asignar tareas específicas a los sectores productivos, debe crear las condiciones más favorables para el desarrollo de la competitividad general del aparato económico, a través de la eliminación de obstáculos innecesarios al desarrollo de la creatividad e iniciativa de la sociedad y, crear instituciones promotoras.

Vinculación con otros países y regiones. Desde 1985 nuestro país se vinculó a un programa de apertura a la economía internacional, con la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias; continuidad en las negociaciones de la Ronda de Uruguay en el GATT; y el Acuerdo Trilateral de Libre Comercio o TLC.

Un diagnóstico sobre la presencia del Estado en Francia, señalaba la necesidad de un Estado modesto "deseoso de invertir a largo plazo, al servicio de una sociedad a la que escuche, capaz de desaparecer y retirarse cuando una actividad fructífera puede ser garantizada por los mismos que la practican. Ello implica un estilo de actuar menos glorioso pero que exige mucho más conocimientos, más cuidado, preparación e inteligencia" ⁽²⁶⁾.

Ello obedece también a superar la separación de lo económico y lo social, lo que traducido al periodo sexenal de 1988-1994, implicó, la desregulación de la economía por un lado y que el peso de los sistemas de protección social dejaron

de regularse por el Estado Burocrático que los esteriliza. Mientras que en el Estado Modesto la política social sólo habra de autorregularse para que pueda ser más racional. Un claro ejemplo de ello es el sistema de protección social que dio a través del pronasol⁽²⁷⁾, que en la cual el Estado sentó las bases de acción para que posteriormente estas tendieran a autorregularse.

Particularmente en lo que se refiere a la hechura del pronasol como política pública, parte de un grupo de profesionales de la Administración gubernamental entre los que destaca Aguilar Villanueva, quien se puede afirmar, es el principal teórico en este país que sienta las bases metodológicas y estructurales de un programa de la envergadura del pronasol, que como se ha tratado de desarrollar a lo largo del trabajo, constituyó todo un conjunto de ideas y proyectos encaminados a resolver el problema de la pobreza en México.

Asimismo, es posible subrayar el nexo que se dio entre el pronasol y la Administración pública mediante la gestión de las políticas públicas, que buscó sentar las bases de trabajo del pronasol a través de un método, esto es que impulsa hacia la racionalidad de la gestión pública por un lado y por otro, enfrentar viejas limitaciones de decisión y gestión gubernamental como son la conducción centralizada, la tentación patrimonialista, el descuido de recursos y bienes públicos, así como la burocratización en las instituciones.

Hasta aquí, lo que se pretende decir es por un lado, que el análisis de un programa como lo fue el pronasol, permite estudiar y conocer la aplicación teórica práctica de la Administración Pública y por otro, da las pautas hacia el estudio de las referencias fundamentales de este programa para reafirmar, discutir, criticar o reajustar este.

En el contexto actual aunque son varias las áreas disciplinarias que atienden o analizan la acción de la política social, la Administración Pública juega un papel estelar, ya que son componentes de una política pública las acciones

gubernamentales y que a su vez se convierten en todo un reto para el administrador público. Toda vez que los tiempos actuales se sigan bajo un esquema de fuertes transformaciones sociales y crisis económica

En este sentido y a manera de colofón, se considera pertinente subrayar la existencia de correlación entre la Administración Pública y el Programa Nacional de Solidadad, es decir, que este último, es un instrumento o herramienta que sentó las bases para establecer una política pública con miras a alcanzar el bienestar social.

No obstante, al mismo tiempo se ha dado en nuestro país, un complejo sistema de políticas de bienestar social cuyas partes actúan a vencer en forma yuxtapuesta y en ocasiones a contrapelo. Sin embargo el pronasol buscó rescatar el espacio integral ciudadano a la par de un redimensionamiento del Estado, a través de una reforma del Estado que dotara de mas beneficios a los grupos o núcleos más pobres, sin quitarle beneficios a la acción privada

Así por ejemplo González Tiburcio señala que "La reforma de las relaciones del Estado debe implicar un proceso a través del cual se fortalezca al ciudadano y a sus organizaciones, no solo como individuo sino como miembro de nuevas y múltiples asociaciones directamente ligadas con sus diversas esferas de interés y aptas para defenderlo de otros intereses" (28).

Por lo tanto, es tarea del administrador público estudiar y plantear mecanismos que eviten que se diluya y disperse esta energía social - aplicada en el pronasol - que transformaron la dinámica y el contenido de las políticas de bienestar

Se considera necesario replantear un esquema de política social multifacético, que deberá combinar las experiencias alcanzadas en el pronasol, y potenciar el nivel creativo de los grupos sociales participativos, que se enriquezca con la participación en el análisis de grupos académicos para realizar la tarea social que

el país requiere. Esta eficientización desde mi parecer debería ser un proceso de análisis de la Administración pública

**PRONASOL: DESTINO DEL PRESUPUESTO
(PORCENTAJE)**

TOTAL	100.00
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	17.18
CAMINOS RURALES Y CARRETERAS	14.47
NOBILIDADES EN COMUNAS Y COMUNIDADES	10.29
PROGRAMA DE TRABAJO DE REGIÓN	8.89
DIRECCIONES MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD Y PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL	8.72
CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS EDUCATIVOS Y ESCUELA DIGNA	7.93
FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCIÓN	7.83
ELECTRIFICACION	4.81
NÍQUEL EN SOLIDARIDAD	4.33
SALUD Y HOSPITAL DIGNO	4.14
FONDO NACIONAL PARA EMPRESAS EN SOLIDARIDAD	3.40
INSTALACIONES DE INICIATIVAS	1.90
SOLIDARIDAD PARA EL SERVICIO MATERIAL	1.56
OTROS	1.47
COMUNIDADES INDÍGENAS	1.46
VIVIENDA DIGNA	0.89
MUJERES EN SOLIDARIDAD	0.56
ABASTO Y COMERCIALIZACION	0.44

Fuente: Elaboración personal, con datos del Sexto Informe de Gobierno, Aereo, 1994, Pág. 639-641.

Citas capítulo IV

- (1)** El Programa Nacional de Solidaridad. Una Visión de la Modernización de México, Edit. F. C. E., México 1994 p. 134
- (2)** Idem p. 36.
- (3)** Idem.
- (4)** Idem. p. 136
- (5)** Idem p. 21
- (6)** Idem p. 22
- (7)** Los Programas del Programa Nacional de Solidaridad, SEDESOL, Instituto Nacional de Solidaridad, México 1993 p. 11-12
- (8)** El Uso Electoral del Pronasol, su Mal. En el financiero de 17 de mayo de 1995, p. 46
- (9)** De Lucas, Javier, El Concepto de Solidaridad, Edit. Fontamara, México 1993 p. 15.
- (10)** Musacchio Humberto, Ciudad quebrada, Edit. Joaquín Mortiz, México 1995 p. 10
- (11)** Los Programas del Programa Nacional de Solidaridad, op. cit. p. 25
- (12)** Idem p. 36.
- (13)** Idem p. 36
- (14)** El Programa Nacional de Solidaridad, op. cit. p. 47-48.
- (15)** Idem p. 50.
- (16)** Sexto informe de gobierno, Carlos Salinas de Gortari, Anexo estadístico, 1994 Edit. Poder Ejecutivo Federal, p. 636
- (17)** David Colmenares Páramo, en el Financiero, 17 de mayo de 1995 p. 35.
- (18)** Aguilar Camín Hector, Después del Milagro Mexicano, Edit. Cal y Arena, México 1988, p. 216.
- (19)** Rojas Gutiérrez Carlos, "El Programa Nacional de Solidaridad", en revista RAP núm. 74, INAP, México, mayo-agosto de 1989, p. p. 95-96.
- (20)** Aguilar Camín, op. cit. p. 214.

- (21) Idem p. 215.
- (22) González Tiburcio Enrique, *Reforma del Estado y Política Social*, Edit. INAP, México 1990 p 22.
- (23) Gutiérrez Mejía Humberto, "Solidaridad un Estilo Corresponsable de Política Pública" México 1992 p
- (24) González Tiburcio Ennque, "Seis Tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad", el cotidiano, UAM, México, julio-agosto de 1992, No. 49 p.
- (25) Crozier Michel, *Estado Modesto, Estado Moderno*, Edit. F.C.E. México 1989 p. 137.
- (26) Idem p. 51.
- (27) Idem p. 125
- (28) González Tiburcio E., op cit. p. 80.

CONCLUSIONES

Derivado del presente análisis, se presentan a continuación las conclusiones y/o alternativas que se espera sirvan de base para un estudio más profundo de la política social que tanto requiere el país en estos momentos.

I. En primer lugar es urgente la necesidad de un diseño claro y objetivo de la política social, que evite no solo el mayor deterioro social y económico de los grandes grupos de pobres, sino que al mismo tiempo elimine todo vestigio de brote social alguno, ya que sin la aplicación de mecanismos alternativos ante la persistencia de la crisis, se correría el peligro de perder el avance de la sociedad mexicana, por ello es importante subrayar la necesidad de un programa de mejoramiento o de apoyo, investido de mecanismos novedosos que integre a los pobres a la dinámica del desarrollo del país

II. El deficiente funcionamiento de la organización económica y social, que no tiene la capacidad para asegurar a sus miembros un nivel y calidad de vida adecuados, requiere de la aplicación de programas enfocados hacia la solución de manifestaciones de la pobreza o sus causas. Los primeros que atienden a la satisfacción de **necesidades básicas**, como alimentación, educación, salud, vivienda, como lo fueron programas: IMSS-solidaridad, hospital digno, escuela digna, niños en solidaridad, escuelas en solidaridad, maestros jubilados, etc., los segundos que subrayan la generación de ingresos, (empresas en solidaridad y procampo), que su aplicación conjugaron una estrategia económica de **producción** con una estrategia de **apoyo social**, tales como agua potable y alcantarillado, electrificación, urbanización, espacios deportivos, proyectos ecológicos, alimentación y abasto, y en el sector productivo apoyo a cafecultores, apoyo a productores forestales, pescadores ribereños y

acuacultura, solidaridad para la pequeña minería, fondo nacional de empresas de solidaridad entre otros. Ello posibilitaría la creación de empleos y crecimiento económico que serían a nivel macroeconómico o de política económica, la salida a la crisis y su consecuente recuperación.

III. Otra se refiere a la necesidad de aplicar un federalismo social, como una política de estado alternativa para el desarrollo social. Con ello los recursos nacionales, estatales y municipales, así como los que aporten las organizaciones sociales y los ciudadanos, deberán ser orientados a los municipios más pobres como una forma de evitar la migración, y la cada vez mayor marginación social, ya que una proporción de municipios no alcanza a ser cubierta debido a que geográficamente se encuentran muy distantes de los principales núcleos de población y por tanto, no alcanzan a absorber o satisfacer las demandas políticas económicas y sociales de las comunidades en situaciones de mayor pobreza, por lo que se requiere de la participación de las organizaciones comunitarias en la dotación de los servicios básicos. Bajo esta lógica, se podría desempeñar nuevas funciones de diseño y administración de programas de empleo emergente y de definición, ejecución y administración de acciones de abasto, alimentación y nutrición que no alcanzó a cubrir o definir el Programa Nacional de Solidaridad.

En un marco de federalismo social, este serviría para una mayor redistribución de competencias y recursos en los tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal (Poder Legislativo Federal, congresos locales y los espacios institucionales), pero también con la participación de las organizaciones no gubernamentales, instituciones de beneficencia pública, los partidos políticos y los ciudadanos constituirían la única forma de romper las redes del poder local y regional que frenan las potencialidades de desarrollo de los municipios.

Por lo tanto se considera que el pronasol se retome como un instrumento de política pública para poder resolver los problemas más urgentes de los grupos

sociales más pobres, así como la urgente necesidad de continuar el enlace de las formas de organización que se dio bajo este programa. Llámesele igual o con un nuevo nombre, la política social emanada del pronasol debe tener continuidad para no dejar abandonados los problemas de marginación, pobreza y producción que se agudizan en estos tiempos de crisis

Es de subrayarse que sin una política social alternativa como lo constituyó el pronasol, no veríamos elevar los niveles de bienestar social que la nación requiere, es decir, en todo programa nacional o estatal de desarrollo deben de ser contemplados programas de política social encaminados a impulsar el desarrollo tanto en el ámbito productivo (empresas de solidaridad) como en el ámbito de bienestar social (salud, vivienda, educación y abasto)

Para ello se considera necesario aplicar una política de gasto público que contemple incrementos anuales destinados al gasto social, lo que significaría destinar una proporción cada vez mayor de este gasto, para garantizar un verdadero y efectivo alcance de la política social a través de:

1. Incremento del Gasto Social año con año
2. Creación de nuevos programas y subprogramas que continúen dentro de la estrategia de incorporar a los necesitados en la solución de sus problemas.
3. Ampliación de los programas y recursos existentes hacia un mayor número de comunidades, municipios y grupos sociales.

IV. Como corolario de conclusión y al margen de ideologías o de programa económico (neoliberal u otro), se debería de reconsiderar al pronasol como un programa social de largo plazo de combate a la pobreza. Básicamente porque entre los principales propósitos que el pronasol estableció, se encontraba el crecimiento de los niveles de empleo e ingreso.

Todo ello significa por un lado la urgente necesidad de impulsar mecanismos de desarrollo social, pero, con empleos fijos, -ya que en el pronasol la mayoría fueron temporales- con empresas productivas que absorban mano de obra abundante y que se garanticen con una rentabilidad a corto y largo plazo, que les permita continuidad en el tiempo

Por el lado de los ingresos, la enorme masa de trabajadores del campo y las ciudades de todo el país, han caído en una enorme y desigual distribución de las percepciones, que saldría del tema examinarte, pero que a todas luces es obvio que este esquema de bajos salarios y empleo, constituyen un obstáculo al desarrollo de cualquier programa social y del país

V. A este quinto punto corresponde evaluar los efectos del pronasol, primero hay que señalar las insuficiencias, restricciones, limitaciones, ya que son muchas y de muy diversa índole:

Rezago ancestral. Los rezagos sociales son innumerables y de una enorme magnitud.

Escaso margen de tiempo. Fueron escasos seis años los que operó el pronasol, tiempo corto si consideramos la magnitud de la pobreza.

Crisis. Un país que en los últimos treinta años ha venido arrastrando una crisis de magnitud sin precedentes, deuda, inflación, presentándose serios obstáculos al programa.

Crecimiento demográfico. La población se duplica cada veinticinco años lo cual presupone una diversidad y complejidad ante cualquier programa de gobierno que quiera resolver el problema de la pobreza.

Recursos insuficientes. Los recursos que se canalizaron a las tareas sociales no fueron suficientes frente a los retos, demandas y reclamos de un país pobre.

A la reforma del Estado no correspondió una reforma de gobierno Las instituciones públicas con su carga de inercias e ineficiencias de prácticas paternalistas y clientelares, no respondieron de manera uniforme y efectiva al planteamiento y los propósitos del programa

Desarrollo desigual de las organizaciones sociales. Las dificultades para acceder a las oportunidades de acción de la política social, fue más difícil para los más pobres entre los pobres, los indígenas de zonas remotas y con formas de organización igualmente lejanas, o los que carecían de una organización. Mientras que los que más la aprovecharon, fueron los que organizados o no, mantuvieron un vínculo de trabajo o simpatía con el partido en el poder.

En el otro extremo de esta evaluación, están los logros. Sin duda fueron los cambios registrados en la política social que no solo actuó como propuesta sino como proyecto, con datos y con hechos cumplidos: apoyo directo a Procampo, préstamo a la palabra para un millón de campesinos. Quince millones de mexicanos tuvieron acceso a la atención médica. Más de dos millones de familias recibieron escrituras sobre sus lotes. Cien mil pequeñas empresas fueron apoyadas, de las cuales, más de diez mil fueron empresas de solidaridad de propósito y propiedad social. Un millón de niños becados. Mas los recursos asignados a programas de agua, drenaje, luz, pavimento, crédito, caminos y por último el más importante, el haber abierto un nuevo cauce a la participación social.

VI. También hay que mencionar que es muy importante la relación que exista entre sociedad y gobierno, ya que es en la sociedad donde existen los grupos de

interés y los problemas de tipo social, económico y político, es decir, es el "terreno de los hechos", y el gobierno que está representado ante todo por una élite, tiene que garantizar o mantener la armonía social así como la estabilidad del sistema político, se considera que una de las formas en que el gobierno puede mantener lo señalado es a través de las políticas públicas, que como ya se ha dicho es un medio para mejorar el gobierno, además de que con estas se pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que puedan ir abordando oportuna y sistemáticamente problemas públicos.

Siguiendo este tenor de ideas con el Pronasol como política social que se gestó, se pudo llegar a ciertos resultados ya que como bien se sabe, dentro de la elaboración de una política pública siempre existen variables que en el momento de realizar el análisis de la problemática, no se consideraron porque aún no surgía ese problema y por tanto esa variable o variables no se incluyeron dentro del análisis, o simplemente, porque todavía no se ha cumplido su ciclo para poder evaluar los efectos que ésta tendría como política pública, en el problema para la cual fue diseñada.

Aunado a ello se puede decir que, el Programa Nacional de Solidaridad, si permitió como política pública, un acercamiento más estrecho entre sociedad y gobierno debido básicamente a su método de trabajo, que fue el establecer "compromisos entre los integrantes de las comunidades, así como entre estos y las instancias de gobierno".

Esto de alguna manera hizo que el gobierno adquiriera un poco más de legitimidad ante la sociedad, sin embargo, - cabe recordar que aunque el fin principal del programa era combatir la pobreza -, no se puede decir que esta haya sido erradicada completamente, pero si ha sido atendida de una manera más "directa y efectiva", (*característica de la política pública que busca un sentido de racionalidad*) en los grupos que padecen de ella.

Solo resta por señalar que la política social continua siendo la tarea inconclusa de la mayor urgencia, frente a la enorme pobreza que permea nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Camín Hector y Meyer Lorenzo. A la sombra de la Revolución Mexicana. Edit. Cal y Arena, México, 1993
- Aguilar Camín Hector. Después del Milagro. Edit. Cal y Arena, México, 1989
- Aguilar Villanueva Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas. México, 1992 Edit Miguel Ángel Porrua
- Aguilar Villanueva Luis F. La Hechura de las Políticas. México, 1992 Edit Miguel Ángel Porrua
- Bayona, Antonio, Martínez Silva Mario (Coord.) "Estado" en Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública Tomo I Edit. CNCP Y AP, México, 1988
- Bobbio, Norberto. "Estado", en (Coord.) Diccionario de Política, Tomo I Edit. s. XXI
- Campos Julieta. ¿Qué hacemos con los pobres?. La Retirada Querrela por la Nación, Edit. Aguilar, México 1995
- Cerroni Umberto. método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías. Edit. s. XXI, México, 1992
- Covarrubias Godoy Hector. El Programa Nacional de Solidaridad en México, 1988-1993 Estudio de caso. El Programa Solidaridad Forestal, Tesis. UNAM-FCPS 1993
- COPLAMAR. Macroeconomía de las necesidades esenciales de México. Edit. S. XXI México, 1981
- Crozier Michel. Estado modesto, Estado moderno. Edit. F C E, México, 1989.
- De Brody Pellicer, Olga. L. Mancilla Esteban, El Entendimiento con los Estados Unidos y la Gestión del Desarrollo Estabilizador México, 1988 Edit. El Colegio de México.
- De Lucas Javier. El Concepto de Solidaridad. Edit. Fontamara, México, 1993
- El Colegio de México. Historia General de México, Tomo II, México, 1986 Edit. El Colegio de México

- El Nacional. El combate a la Pobreza. México, 1991
- El Nacional. Solidaridad a Debate. México, 1991
- El Programa Nacional de Solidaridad. Una visión de la Modernización de México. Edit. F. C. E. , México 1995
- Flores Caballero Romeo R. Administración y Política en la Historia de México. Edit. F. C. E -INAP, México, 1988
- González Tiburcio Enrique. De Alba Ceballos Aurelio. Ajuste económico y política social en México. México, 1991 Edit. El Nacional
- González Tiburcio Enrique. Reforma del Estado y Política Social. Aspectos Teóricos y Prácticos, Edit. INAP, México, 1990
- González Tiburcio Enrique. Seis Tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad. Edit. INSOL, México, 1993
- Guerrero Omar. El Estado en la era de la modernización. Edit. Plaza y Valdez, México, 1993
- Guerrero Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Edit. Fontamara, México, 1988
- H. Strahm Rudolf. ¿Por qué somos tan pobres?. Edit. GEP, México, 1960
- Hernández Chavez Alicia. La Mecánica Cardenista. Edit. El Colegio de México, México, 1981
- Hernández Rodríguez, Rogelio y Varela Petito Gonzalo coordinadores. Políticas Públicas en América latina, seis estudios de caso. Flacso, México (198-?)
- Instituto Nacional de Solidaridad. Gráficas de la Política Social. Edit. INSOL, México, 1994
- Jiménez Castro Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Edit. Limusa, México, 1987.
- Klisberg Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado?. Edit. F. C. E. , México, 1993
- López Rosado, Diego G. Problemas Económicos de México. Edit. Tierra Firme. México, 1984

- Martínez Hiriát Eduardo. El sistema infonavit y su impacto sobre la clase trabajadora 1972-1976 tesis, unam-fcps México 1981
- Medina, Luis. Del Cardenismo al Avilacamachismo. México. 1982 Edit. El Colegio de México
- Medina Giopp Alejandro, Mejía Lira José. El Control en la implantación de la Política Pública. Edit. Plaza y Valdez, México, 1993
- Meyer, Jean. Estado y Sociedad con Calles. México. 1981 Edit. El Colegio de México
- Musacchio Humberto. Ciudad Quebrada. Edit. Joaquín Mortiz, México, 1995
- Norberto Bobbio. Estado Gobierno y Sociedad. Edit. F C E., México, 1992
- Offe Clause, Keane John. Contradicciones en el Estado del Bienestar. Edit. Alianza, México, 1990.
- Pardo, Ma. del Carmen. La Modernización Administrativa en México. INAP, Colegio de México, México, 1992
- Políticas Públicas Revista de Administración Pública. No. 84, enero-junio 1993, Edit. INAP, México.
- Política social. Cuadernos de Renovación Nacional. Edit. F C E., México 1988
- Salinas de Gortari, Carlos. Mensaje de Toma de Posesión. Presidencia de México, México 1989, Dirección General de Comunicación Social
- Sanabria López Juan José. La Reforma del Estado y las Políticas Públicas. Una nueva relación Estado-Sociedad. Tesis, UNAM-ENEP 1993
- Secretaría De Desarrollo Social. Los Programas del Programa Nacional de Solidaridad Edit. Inesol México, 1993
- Tello Carlos y Cordera Rolando. México La Disputa por la Nación. Edit. S XXI.
- Unidad de Análisis Prospectivo. El Financiero. Sucesión Pañada. Edit. Plaza y Valdez, México, 1993.
- Uvalle Berrones Ricardo. La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública. Edit. Plaza y Valdez, México, 1992

Warman Arturo. La política social en México 1989-1994, Edit. F. C. E., México 1994.

Weber, Max, Economía y Sociedad, Edit. F. C. E. México, 1984

Zippelius Reinhold. Teoría General del Estado, Edit. UNAM, México, 1985

HEMEROGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis F. "Políticas Públicas y Gobierno del Estado", en La revista del Colegio, Colegio de Licenciados de Ciencia Política y Administración Pública

Alba Vega, Carlos y Kruj Dirk, "La utilidad de lo minúsculo", El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, colección "jornadas", núm. 125, primera edición, 1995.

Guerrero Omar "El dilema de la Reforma del Estado", en revista enlace boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Núm. 28 sep - nov. 1993

Méndez José Luis "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis integral de las políticas públicas", revista Foro Internacional, CEI, Colegio de México, México, 1992.

Naim Moises, "El Eslabón Perdido en las Reformas Económicas de América Latina", en revista Este País, diciembre de 1994

Stern Claudio, "Alternativas para el Desarrollo Social" en revista Este País octubre de 1995

Zepeda, José Pedro, "La política social como política de Estado", en revista Este país, octubre 1995.