

22
2 ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL EN PROGRAMAS DE GOBIERNO: SOLIDARIDAD

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
LILIANA GALVAN ESCOBAR

ASESOR: PROFRA. ERIKA DÖRING.

MEXICO, D. F.

270246
1999.



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.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN. v

CAPÍTULO PRIMERO. MÉXICO, EL ENTORNO INTERNACIONAL Y LA TEORÍA DEL SUBDESARROLLO. 1

- 1.1. Entorno Internacional. 2
- 1.2. Teoría del Subdesarrollo. 5
- 1.2.1. Racionalidad Pública. 11

CAPÍTULO SEGUNDO. EL ESTADO MEXICANO Y LA REFORMA DEL ESTADO. 17

- 2.1. Concepto de Estado. 18
- 2.1.1. El Estado Moderno. 20
- 2.2. El Estado y la Administración Pública. 22
- 2.2.1. La Racionalidad Administrativa. 24
- 2.3. El Estado Mexicano. 26
- 2.4. La Reforma del Estado Mexicano. 33

CAPÍTULO TERCERO. EL LIBERALISMO SOCIAL. 41

- 3.1. Concepto de Liberalismo. 42
- 3.2. El Liberalismo Mexicano del Siglo XIX. 43
- 3.3. El Liberalismo Social. 45
- 3.4. El Programa Nacional de Solidaridad. 49
- 3.4.1. Marco Jurídico. 51
- 3.4.2. Recursos. 53
- 3.4.3. Lineamientos Generales. 55
- 3.4.4. El Comité de Solidaridad. 57
- 3.5. Participación Social. 59

CAPÍTULO CUARTO.	
EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO DE MORELOS: "HOSPITAL DIGNO".	64
4.1. El Estado de Morelos Hoy.	65
4.2. El Programa Nacional de Solidaridad en el Estado.	70
4.3. La Secretaría de Salud y Bienestar Social del Estado de Morelos.	78
4.3.1. Hospital Digno.	80
4.3.2. Comité de Solidaridad.	83
CONCLUSIONES.	86
ANEXOS.	95
BIBLIOGRAFÍA.	97

AGRADEZCO:

A la Universidad Nacional Autónoma de México por permitirme ser parte de ella.

A Rolando por su amor.

A Fausto y Liliana por ser como son.

A la prof. Erika Döring por su apoyo, tiempo y paciencia.

A mi tía Carmen E. por su valiosa ayuda.

A Toya por su ejemplo.

A Luis y Jenny por que siempre estuvieron y estarán conmigo.

A Yolanda de los Reyes y la fam. Brodziak por que sin su ayuda esto todavía sería un proyecto.

A mis amigos Vicente, Jéssica, Mónica, Fabián y Chayo por lo que representan.

A Fausto y Javier por lo que son.

INTRODUCCIÓN.

Nos encontramos en la antesala del próximo siglo y todo individuo se cuestiona sobre las condiciones en que vamos a recibirlo. El mundo se ha transformado en los ámbitos económicos, políticos y sociales. Las viejas estructuras que nos regían han ido derrumbándose y transformándose. Es importante que nos cuestionemos qué papel deseamos representar en el próximo milenio.

Actualmente el nuevo orden mundial se ha venido transformando a pasos agigantados. Las diferentes naciones buscan hacer crecer sus mercados e influencias. Europa se ha unido y formado uno de los bloques económicos más importantes. Los países de la cuenca del pacífico se han integrado convirtiéndose en un poderosos oponente. El bloque americano se empezó a conformar con la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica entre Estados Unidos, Canadá y México. Así, la globalización de las economías nacionales compromete a nuestra nación (y a toda nación) con la transformación del resto del mundo y le exige crecer equitativamente. Por lo que es imperante para México la búsqueda de un desarrollo equilibrado.

Las tendencias liberales han tocado varias economías mundiales y nuestro país no ha sido la excepción. Al firmar el Tratado de Libre Comercio, México accedió a seguir un modelo de desarrollo impuesto por los diferentes organismos mundiales. Este modelo es el neoliberalismo que a dejado grandes escollos en mejores economías que la nuestra y aunque ha transcurrido más de una década los efectos de éste persisten.

Ante la realidad de que las economías de Estados Unidos y Canadá son más fuertes que la nuestra, el país necesita mejorar su sistema económico, político y social para lograr un trato igual y justo con sus socios. La vida económica, política y social de ambos es diferente en comparación a la nuestra y dentro de esta gran diversidad nosotros tenemos notorias deficiencias.

En lo político el país tiene un compromiso con la democracia, la sociedad ha dejado de creer en sus gobernantes y en las instituciones por lo que es importante lograr la disolución de vínculos que atan a nuestros gobernantes con la corrupción y la ilegalidad para restaurar la confianza de cada mexicano con el sistema político.

En lo social se deben enfrentar los más grandes problemas, el reto mayor es terminar con la brecha socioeconómico existente y erradicar los brotes de violencia social; y lograda la paz social proporcionar a cada individuo el bienestar social que cada uno por derecho constitucional merece proporcionando a cada persona la oportunidad para poder ejercitarse en cada una de sus capacidades.

En lo económico también hay grandes retos, uno de ellos es no permitir que la economía nacional sea absorbida por las de Canadá y Estados Unidos (la más fuerte) y dotar a cada mexicano de un medio digno de subsistencia: empleo.

Dentro de estos grandes retos es importante que nunca dejemos a un lado nuestra identidad, que nos hace únicos, para asumir otras ajenas y que protejamos la soberanía nacional, buscando preservar la vasta cultura y tradición que a lo largo de nuestra historia hemos manifestado.

La perspectiva mundial no permite que el país siga hundido en el subdesarrollo y con gran porcentaje de su población viviendo en la miseria. El pueblo tiene grandes carencias y necesidades todavía no resueltas. La población requiere de alimento, vivienda, educación, salud y servicios en general para poder llevar una vida digna. Para acabar con tantos millones de pobres hay que realizar un gran esfuerzo y lograr que cada mexicano tenga una vida digna y plena.

Como anteriormente se mencionó, actualmente gran número de mexicanos se encuentran sumergidos en la pobreza extrema y para salir adelante se debe de acabar con ella. Esto y otros factores nos limitan como un país subdesarrollado. El proceso para salir de éste es complicado y los resultados son a largo plazo. Diferentes gobiernos han procurado salir de él, pero pocos han logrado un avance real.

Así, cada uno, con diferentes propuestas, intentó proporcionar bienestar logrando un Estado propietario y benefactor que poco consiguió. Esto ayudó a que el modelo neoliberal se estableciera, cambiando los métodos anteriormente utilizados, para salir del subdesarrollo. Esto suena paradójico, ya que el liberalismo, por naturaleza propia, poco toma en cuenta las cuestiones sociales, por lo que se buscó darle un sentido o adjetivo social con el compromiso de realizar un trabajo conjunto entre ciudadanos y gobernantes.

La participación de la sociedad se ha vuelto imprescindible. El modelo paternalista fue rebasado por las demandas y necesidades de la sociedad, por lo que el gobierno comenzó a delegar funciones a la sociedad. Pero falta mucho por lograr y la sociedad exige la creación de programas a seguir para la pronta satisfacción de sus necesidades.

Es importante que se entienda que la participación ciudadana no debe de remitirse solamente a procesos electorales, debe de ir más allá, y no solo al obligar o exigir que los gobernantes cumplan con los deberes y obligaciones, sino a comprometerse con sus semejantes

El ciudadano no debe de aislarse, ya que su participación es necesaria para la procuración de su propio bienestar. Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se implementó un programa social basado en la participación de la sociedad en la solución de las necesidades de cada comunidad: el Programa Nacional de Solidaridad..

Es importante destacar que este trabajo de investigación no se remite solamente al Programa Nacional de Solidaridad, ya que para comprender el verdadero significado de la tesis debemos de entender el entorno mundial, las características propias de nuestra nación y de la época en que éste se diseñó. Esto nos ayudará a hacer un análisis de las necesidades reales de una política social que intenta ser parte del proceso de desarrollo de un país.

El primer capítulo nos dará las referencias necesarias para comprender las grandes transformaciones que ocurren a nivel internacional y las perspectivas de participación de nuestra nación en el nuevo entorno mundial. Todo con el propósito de comprender la realidad que agobia a nuestro país y la necesidad por superar los grandes escollos que nos separan de las grandes economías y de un próspero desarrollo de la nación.

En el segundo capítulo se hace un breve análisis de la evolución de las causas históricas para comprender la situación del país antes de la

instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad y así tener una visión global de los problemas que aquejan a la población y comprender la reforma del Estado comenzada con Miguel de la Madrid y de las políticas llevadas a cabo en la administración de Carlos Salinas de Gortari.

El tercer capítulo hace referencia al pensamiento ideológico en el que Carlos Salinas basó su modelo de nación para su proyecto de gobierno durante su sexenio, enfatizando en el programa social que es la base de este trabajo.

En el cuarto capítulo se desarrolla un análisis en específico del Programa Nacional de Solidaridad; por lo que se escogió el Estado de Morelos y la Secretaría de Salud del mismo, sin que esto signifique que se considere al sector salud como el más importante en el proceso de desarrollo. Se hace un análisis en general sobre los resultados del Programa Nacional de Solidaridad durante el periodo de 1989 a 1992 en toda la entidad y posteriormente se hace una breve referencia al Programa Hospital Digno para comprender la forma de trabajo del programa. Todo ello con el propósito de analizar la importancia de la participación de la sociedad en programas de gobierno y de las políticas sociales en el proceso del desarrollo.

Capítulo Primero.

MÉXICO, EL ENTORNO INTERNACIONAL Y LA TEORIA DEL SUBDESARROLLO.

Para lograr comprender las transformaciones que ocurren en el país es necesario conocer qué ocurre a nivel internacional. El nuevo orden mundial se transforma día a día. La globalización de las economías es un hecho mundial, las viejas estructuras se han ido derrumbando y el mundo se transforma a pasos agigantados en todos sus órdenes.

México se ha ido integrando a estas grandes transformaciones, pero tiene un gran reto a vencer, el subdesarrollo en el que se encuentra sumergido.

Así, este primer capítulo pretende dar las referencias necesarias para comprender la globalización mundial y el subdesarrollo y sus repercusiones. De ambos se desglosan temas específicos a tratar como los sistemas económicos, la teoría del subdesarrollo y la racionalidad pública. Todo ello con el fin de entender la realidad a nivel macro que envuelve a nuestro país; y la necesidad que tenemos de superar los grandes escollos que nos separan de las grandes economías para lograr un país próspero y justo.

1.1. ENTORNO INTERNACIONAL.

Actualmente, la economía internacional se ha caracterizado por una integración y la formación de bloques comerciales. La estructura mundial comenzó a cambiar en 1980 con el presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, quien deseaba que su país recuperara la hegemonía capitalista del mundo para hacer del capitalismo un sistema integrado y hacer del dólar el único patrón monetario mundial y así mismo, por la desintegración de una de las superpotencias, la Unión Soviética. Esto abrió nuevos centros de poder político-económico generando la tendencia de integración y formación de grandes bloques a costa de la desintegración de países y de los antiguos bloques de Europa del Este.

El capitalismo pretende crear la “economía mundo” según el término de Fernando Braudel.

“La economía mundo más allá del mero tejido de intercambios comerciales realizado entre diversos Estados, consiste en la integración global de los procesos productivos por medio de la división internacional del trabajo, entendida en su máxima expresión.”¹

Esto se refiere a que cada país debe de lograr la mejor asignación de recursos posibles a nivel internacional. Las ventajas comparativas de cada país traducidas en la productividad especializada y en la división

¹ Nuñez, Victor Manuel; “HACIA LA FIRMA DE UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN AMERICA DEL NORTE”. En Estudios Políticos. Marzo, 1992 Abril-Junio No. 10. FCPyS. UNAM. México, D.F. p.176.

internacional del trabajo, en la apertura de las fronteras para el libre tránsito y en la importación y exportación de bienes, servicios y capitales logrando un solo mercado: el mundial. El capitalismo prospera cuando las fuerzas de trabajo, la tecnología y el capital son fluidos, de modo que se encuentren dirigidos a la economía internacional. Pero la política internacional lleva a los gobiernos a asegurar el poder económico a favor de unos cuantos en detrimento de la mayoría fragmentando la economía mundial al restringir producción y mercados. También es importante señalar que una economía totalmente interdependiente es sumamente frágil por que puede perder su soberanía nacional.

Como hemos mencionado, las relaciones mundiales de comercio se transforman rápidamente con un carácter global/mundial, así que ningún país debe de aislarse de los cambios. La globalización se configura en tres grandes bloques de desarrollo: el europeo, el asiático y el norteamericano; sin olvidar que la extinta Unión Soviética y los fragmentados países de Europa del Este se encaminan a formar un nuevo sistema económico en la región. Las fuerzas económicas se alinean formando espacios comerciales dejando a un lado a empresas, naciones y regiones. Ante estos cambios cada país debe de encontrar la política exterior idónea para enfrentar el nuevo orden mundial.

México ha buscado la integración hacia América Latina desde los años sesenta, pero actualmente se ha unido junto con Canadá para crear una zona de libre comercio con Estados Unidos, colocando al país en una etapa de retos en su desarrollo económico. Esto por las ventajas financieras y tecnológicas que tienen ambos países sobre el nuestro; recordando también los tratados y acuerdos que se han firmado con otros países latinoamericanos.

La *competitividad*, que según el Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública se puede definirla de diferentes formas: la primera se refiere a la relación que mide la capacidad del trabajo humano en diferentes circunstancias; otra relaciona la eficiencia entre la producción y los recursos empleados tanto de capital como de mano de obra; y por último se refiere a la fuerza que define los salarios reales. Todas ellas comparan el producto con diferentes factores o recursos.

“Por ello, como la razón producto-factores de un momento y lugar particulares tiene un significado limitado, se compara con la correspondiente razón para otro momento y lugar con el fin de estimar las variaciones o diferencias de niveles de productividad.”²

En el mundo globalizado la competitividad es un elemento esencial a todos niveles desde el individual hasta el regional para poder sobrevivir y posteriormente crecer. Además, la industria tecnológica es el motor más poderoso del crecimiento económico pero requiere de cierto nivel de especialización y de mercado. En México, la falta de infraestructura, los esquemas reguladores por parte del gobierno dan a la economía el carácter de proteccionista y un elevado costo de financiamiento que dificulta la competitividad de las empresas mexicanas, haciendo que la calidad de sus productos sea inferior a los estándares internacionales. Además, poco se invierte en investigación y desarrollo para lograr una tecnología propia para aprovechar los recursos nacionales, la mano de obra y los diferentes factores de la producción sin tener que adoptar modelos extranjeros y crear ventajas competitivas. Para ello, uno de los objetivos económicos debe de ser la competitividad, pero ésta depende de la productividad y de la manera en cómo se aprovechan los recursos del país: el capital y el trabajo; la calidad y características de lo que se produce y de la eficiencia

² Martínez Silva, Mario (comp.); DICCIONARIO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACION PUBLICA. Vol. 3. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C. México, D.F. p. 316.

del proceso productivo. La productividad, a la larga, es el determinante primordial del nivel de vida de la población y del ingreso nacional.

1.2. TEORIA DEL SUBDESARROLLO.

Para poder comprender el papel que hemos de jugar en la actualidad dentro de la economía internacional, es importante destacar los sistemas económicos y sus bases estructurales. Tamames se refiere a Samuelson, quien plantea con respecto a los sistemas económicos lo siguiente:

“toda economía nacional debe de resolver tres problemas económicos fundamentales: QUE clase y cantidades se producirán de todos los posibles bienes y servicios; COMO son empleados los recursos económicos en producir tales bienes y PARA QUIEN se producen.”³

Es decir, cada organización de hombres adopta diferentes formas de organización social para resolver los problemas de actividad económica planteando diversos sistemas económicos; así, los sistemas económicos, se les puede considerar como organizaciones a nivel sociedad que afrontan el QUE, COMO y PARA QUIEN de la actividad económica.

Así, cada sociedad puede actuar por costumbre, mediante una autoridad o por sistema de precios. Las sociedades más atrasadas resuelven los tres cuestionamientos mediante la costumbre. Dentro de esta forma se encuentran los países subdesarrollados o de sociedades tradicionales. Los sistemas planificados las responden mediante una autoridad y que en expresión más alta de centralismo se encuentran los sistemas socialistas. Por último tenemos a los sistemas de economía de

mercado o capitalistas que, como su nombre lo indica, las principales decisiones se toman en el mercado. Es importante mencionar que no existen sistemas puros por lo que se mezclan las tres diferentes formas originando economías mixtas.

El prototipo del sistema capitalista fue el liberal de la segunda mitad del siglo XIX. Se basaba en la propiedad privada y la libertad económica y política *laissez faire et laissez passer*. En esa época se desarrolló la lucha de clases debido a que se contaba con un ejército de reserva de trabajadores que permitía la explotación salvaje del mismo. A partir de las dos guerras mundiales este esquema se transformó. La participación del Estado se hizo más notoria y se comenzaron a dar reformas económicas importantes que a partir de la posguerra pretendieron dar un impulso decidido al desarrollo económico. A mediados de la década de los setenta estos mecanismos se transformaron dando origen a la reaganomanía. Las diferencias de desarrollo y entre sistemas económicos hacen de los países subdesarrollados socios dependientes de los países desarrollados.

El socialismo tiene multitud de expresiones como corriente de pensamiento basadas en la igualdad. El socialismo pretende mediante reformas socioeconómicas, como la agraria, acabar primeramente con el capitalismo. Estas también están encaminadas a igualar la distribución de la riqueza y la renta. Posteriormente se debe de expropiar la propiedad capitalista para que el Estado tenga el control.

Los países atrasados o subdesarrollados se caracterizan porque su economía, está basada en formas tradicionales, les falta integración entre

³ En Tamames, Ramón; ESTRUCTURA ECONOMICA INTERNACIONAL. Ed. Alianza. México, D.F. 1991. 159ª. ed. p.42.

sus sectores y por su dependencia al exterior; el sector primario, la agricultura de patrones primitivos y bajo rendimiento, en sus principales formas de producción existe el latifundio y el minifundio y hay insuficiente inversión en infraestructura, causando la migración del campo a la ciudad; el sector secundario, la industria, es incipiente, la falta de tecnología provoca dependencia, la migración campo-ciudad afecta el pleno empleo, falta capacitación por los bajos niveles educativos y existe baja productividad en recursos humanos y materiales; el sector terciario, los servicios, está minado por los intermediarios. En cuanto a la población hay una ruptura del equilibrio demográfico con elevados índices de natalidad y niveles más reducidos de mortandad, sin que esto signifique que muera poca gente, es decir, hay más nacimientos que decesos. Una distribución desigual del ingreso logrando que la sociedad se polarice.

“Un país subdesarrollado, menos desarrollado, en vías de desarrollo o, simplemente atrasado - que todos estos son los términos que generalmente se aplican con una pretensión de sinonimia -, se caracteriza por una serie de rasgos que en una visión de síntesis podemos agrupar en diversos epígrafes: población, estructura económica, distribución de la renta y estructura social, y dependencia y vulnerabilidad económica.”⁴

Es decir el subdesarrollo como concepto general identifica variables cuantitativas y cualitativas de una estructura social, para, mediante ellas, determinar comparativamente el grado de avance de los diferentes países del mundo. Las diferentes corrientes de pensamiento lo clasifican tomando en cuenta diferentes indicadores.

Con la Revolución Industrial la expansión del comercio transformó las relaciones entre naciones. La diversificación y especialización de

⁴ Tamames, Ramón; ESTRUCTURA ECONOMICA... *op. cit.* p.47.

mercados hicieron que la participación de los países en el proceso productivo, el comercio internacional y la acumulación de capitales fuera particular de cada uno. Esto limitado por las ventajas comparativas de cada país. Desde el siglo XVIII , los diferentes autores han propuesto diversas teorías sobre modelos y proyectos, económicos principalmente, de las relaciones y condiciones que deben de imperar en la interacción de las naciones a nivel interno como externo, con el propósito de constituir el modelo ideal de sociedad.

Según el *Diccionario de Política y Administración Pública* se encuentran tres diferentes enfoques en lo que respecta al desarrollo como corriente del pensamiento económico:

1. El primer enfoque se refiere a la corriente de pensamiento del desarrollo económico y con esto se entiende al desarrollo como crecimiento. Esta surge durante las primera décadas de este siglo en los países capitalistas que tenían ya cierto nivel de vida y habían alcanzado determinado grado de productividad. Miden el nivel y ritmo de desarrollo de acuerdo al ingreso por habitante. De acuerdo a este indicador, establecen cuáles son países desarrollados y cuales subdesarrollados en función de si están por encima de cierto limite establecido arbitrariamente o por debajo del mismo. Estas ideas están influenciadas por el pensamiento de J.M. Keynes quien establece la necesidad de mantener en una economía una tasa de alta inversión para conservar el pleno empleo, y para el aumento en la capacidad productiva, con un incremento en el ingreso y la demanda para evitar presiones inflacionarias o deflacionarias. Para ello el Estado es parte importante en la política económica.

“...las teorías del crecimiento asignaron un papel fundamental al Estado en la política económica, ya sea para que estimule las inversiones privadas o realice nuevas inversiones públicas, o para que mantenga, en general, un nivel de gastos públicos elevados...”⁵

2. El segundo enfoque se refiere a la política económica seguida por gobiernos latinoamericanos, que enfrentan problemas de atraso y estancamiento económico y elaboran doctrinas desarrollistas. De acuerdo a este enfoque el desarrollo se da por etapas o fases y subdesarrollo se considera una etapa intermedia que busca alcanzar la moderna sociedad industrial. Esta se basa en la inducción, es decir en la observación objetiva de las características mostradas por las economías subdesarrolladas. Entre los diferentes autores que coinciden con esos enfoques destacan Rostow y Germani por presentar estudios sistemáticos, según el Diccionario de Política y Administración Pública. Es decir, conciben al problema del desarrollo como una serie de etapas, partiendo de la sociedad tradicional a la sociedad moderna desarrollada, pasando por niveles intermedios con ciertas características. Este enfoque a propiciado diversas iniciativas de desarrollo que tienen como fin la modernización; entre las que encontramos la racionalización de la administración pública de la que hablaremos más adelante.

3. El tercero y último enfoque, se refiere al desarrollo como cambio de estructuras, y fue impulsado por la CEPAL (Consejo Económico para América Latina) quien pretendió realizar un método satisfactorio para comprender, examinar, analizar y explicar la realidad del desarrollo latinoamericano incorporando variables sociales, económicas, políticas y culturales externas e internas desde un punto de vista estructural,

⁵ Sunkel, O y Mateucci, N.; EL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA TEORIA

histórico y global. Realiza el estudio entre países centrales y periféricos y para superar el subdesarrollo propone un cambio en las estructuras globales mediante reformas.

“No se admite que el subdesarrollo sea un ‘momento’ en la evolución continua (enfoque del desarrollo como crecimiento) o discontinua (enfoque del desarrollo como fases) de una sociedad económica, política y culturalmente aislada y autónoma; por lo anterior, se considera que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global del desarrollo y que en su expresión geográfica se observan dos grandes dualismos: por una parte, la división del mundo entre los Estados nacionales industriales, desarrollados y los Estados nacionales subdesarrollados, atrasados, dependientes; y por la otra, la división al interior de los Estados nacionales en áreas, grupos sociales y actividades avanzadas y modernas y áreas, grupos y actividades atrasadas y dependientes.”⁶

Osvaldo Sunkel, A. Gundher Frank y Emmanuel Arghiri son los autores que representan esta corriente y proponen como el fin último del desarrollo, con respecto al ámbito social, la igualdad de oportunidades económicas, políticas y sociales tanto a nivel nacional como en relación con sociedades más avanzadas. La estructura subdesarrollada necesita superar la dependencia y cambiar su estructura para lograr una capacidad autónoma de crecimiento y reestructurar su sistema económico para satisfacer las necesidades de su propia sociedad. Por ello se deben de reorientar las políticas internas y las relaciones internacionales. Además, los grupos sociales deben pasar de ser objetos a ser sujetos de desarrollo, por lo que tiene que haber una participación activa de la sociedad a todos niveles social, política y cultural.

DEL DESARROLLO. Ed. Siglo XXI México, 1988. 21ª ed. p.31.

⁶ Durán Rico, E.; DICCIONARIO DE POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA. Vol.3. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C. México, D.F. 1980. p.603.

1.2.1. LA RACIONALIDAD PUBLICA.

El problema del desarrollo es un problema global que no sólo se centra en el ámbito económico. Es un conjunto de elementos que se interrelacionan y se condicionan recíprocamente. Así, factores económicos, políticos, sociales, culturales e institucionales interactúan en el proceso del desarrollo.

“El principal objetivo del desarrollo económico es elevar el nivel de vida y el bienestar económico de la población... el desarrollo exige que el crecimiento de los distintos sectores de la economía sea armonizado y lleve consigo una mejora de los niveles y de las condiciones de vida de la colectividad.”⁷

En el artículo de Helio Jauregui *Experiencias y Perspectivas del Desarrollo* se afirma que en el transcurso de la presente década, como parte de un estudio más globalizado del desarrollo, han aparecido dos corrientes diferentes en cuanto al desarrollo: la corriente neoliberal y la corriente ecológica.

La corriente neoliberal generó el ‘Consenso de Washington’ que pretende la mejora de la economía mediante la optimización de la de mercado. Esta critica las formulaciones del Estado de bienestar y pretende la reducción de sus dimensiones y de la intervención en el ámbito privado. Busca la apertura de los mercados nacionales a favor del intercambio comercial global dirigido por particulares.

La corriente ecológica o de desarrollo sostenido surgió con la conciencia ecológica actual, la que denuncia que el adelanto industrial rompe el equilibrio de los ecosistemas tornándose en irreparable. Ante

⁷ Martínez Silva, Mario (coomp); DICCIONARIO DE ... op. cit. p. 376.

esta perspectiva y la miseria que domina al mundo, esta corriente pretende un desarrollo compatible con el medio ambiente sostenido a nivel ecológico y social. Busca un desarrollo que preserve el medio ambiente con características sociales.

Como ya se ha dicho, el subdesarrollo es parte de un conjunto de factores y circunstancias que interactúan. En esta cadena de elementos el último factor es el de la racionalidad pública de la sociedad.

“Toda la cuestión de modelos y estrategias para el desarrollo tiene, como condición previa, la cuestión de saber cómo se puede elevar la racionalidad pública de una sociedad.”⁸

Un acto racional se dirige al logro de determinados objetivos. Dentro del concepto racionalidad se involucran técnicas y valores específicos, metas, información y alternativas. La racionalidad pública se define como la racionalidad de tipo instrumental y de tipo interaccional:

- la racionalidad instrumental es la que se refiere a la relación entre fines y medios; y
- la racionalidad interaccional se refiere a hacer válidas a nivel universal las decisiones competentes a determinada sociedad.

La racionalidad pública se logra mediante un alto grado de escolaridad, un elevado nivel de productividad y estrechando la brecha socio-económica. Esto logra que las decisiones del pueblos sean las más acertadas en relación a las necesidades de la sociedad. Un gobierno elegido soberana y democráticamente no necesariamente será un buen

⁸ Jauregui, Helio; “EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO” En Examen año3, num. 35. Abril 1992. CEN PRI. México. 1992. p.7

gobierno, por lo que la racionalidad pública no debe de confundirse con democracia y soberanía. Con un nivel alto de racionalidad pública todos buscan un mismo fin: una clase política competente e idónea para gobernar y así preservar el sistema social y la soberanía frente a la situación internacional.

Las condiciones que imperan en las sociedades subdesarrolladas, como el analfabetismo, las brechas socio-económicas, etc., conducen a una racionalidad pública precaria.

Siguiendo la línea del artículo de Jauregui señala que el proceso de desarrollo tiende a seguir dos modelos: la sedimentación gradual y la reestructuración acelerada.

La sedimentación gradual se da en largos períodos de tiempo, de cincuenta a sesenta años. Durante este lapso, se disminuye el crecimiento demográfico, se elevan los niveles de educación y de productividad, se detiene la migración interna, se reducen las brechas socio-económicas y se eleva la racionalidad pública. El problema de este modelo es que es a largo plazo y se enfrenta a los rápidos cambios que ocurren normalmente dentro del proceso histórico de un país generando crisis internas.

La reestructuración acelerada se basa en la adopción de reformas económicas, políticas, sociales e institucionales. Todo con el propósito de transformar una sociedad atrasada. Estas reformas serán llevadas a cabo por élites competentes. El problema al que se enfrenta este tipo de transformación se refiere al bajo nivel de racionalidad pública existente en sociedades subdesarrolladas, afectando el proceso democrático.

Muchas sociedades pretenden desarrollarse mediante el modelo de sedimentación gradual, pero el inquietante movimiento histórico y su lento desarrollo hacen que devengan grandes crisis. Mientras que las grandes élites buscan la reestructuración acelerada en plazos de quince a treinta años, sus propias condiciones de racionalidad pública les hacen caer en regímenes autoritarios y totalitarios.

Las posibilidades de desarrollo dependen de ciertos factores como una economía estable que aumente el ingreso equitativamente y que garantice a inversionistas un mínimo de seguridad; inversión interna y externa, pública o privada en infraestructura para el desarrollo de la economía; disposición del gobierno para mantener el orden jurídico y social y para estimular, mediante políticas económicas, las inversiones arriba mencionadas. Las políticas de desarrollo deben de ser cuidadosamente programadas para evitar desperdicios de recursos, procurar coherencia y lograr coordinar sectores, dependencias y organizaciones, pero lo más importante de ellas es inducir al sector privado, principalmente, a realizar proyectos tendientes a la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Proporcionar educación a todos los niveles. Ante todo se requiere de un esfuerzo general nacional, internacional, público y privado ya que el esfuerzo aislado de uno de estos sectores poco podrá resolver.

“Dentro de los modelos económicos, sociales, políticos hay estrategias de desarrollo de comprobada eficacia. Todas tienen en común algunos requisitos básicos: estabilidad monetaria y fiscal; elevadas tasas de ahorro y de inversión; permanente esfuerzo de innovación tecnológica; gestión racional y honrada del estado y de las empresas; mantenimiento de un elevado nivel de eficiencia y competitividad. Lo que varía es el mayor o menor grado de intervención del Estado en la dirección económica, en el financiamiento y en actividades productivas, así como la mayor o menor apertura al comercio internacional.”⁹

⁹ Jauregui, Helio; “EXPERIENCIAS Y ...” *op. cit.* p.6.

El mundo de hoy es el de la globalización y nuestro país está asociado con otro con una de las economías más fuertes del mundo, la de Estados Unidos. Esto no significa que sea su único socio, pero sí el que más exige; por lo que nuestro país está en gran desventaja. Ya que cada día nos muestra el subdesarrollo en el que vivimos y tratamos de dejar atrás. Esta condición nos hace vulnerables por lo que la necesidad de ser un país desarrollado es imperiosa. Esto, como he tratado de explicar no es sencillo, ya que hay muchos factores que interactúan y que deben de resolverse más o menos al mismo tiempo. Ya que no se puede caminar por la justicia social, sin democracia, o no podemos dejar atrás la justicia social y lograr grandes avances en la economía a nivel macro.

Se han señalado diferentes corrientes del pensamiento en cuanto al desarrollo. Cada una con sus diferentes matices o acepciones. Para Helio Jauregui el desarrollo es un conjunto de elementos que interactúan y se condicionan recíprocamente, y el último nivel es la racionalidad pública de la sociedad. Esta se logra mediante un alto grado de escolaridad, un nivel elevado de productividad y estrechando la brecha socioeconómica. Por lo que es necesario una economía estable, un orden jurídico y social, infraestructura y educación mostrándonos la interrelación que existe en el ámbito económico, político y social. Todo ello con el propósito de que las decisiones del pueblo (en cuanto a la elección de sus gobernantes) sean lo más acertadas en cuanto a las necesidades de la sociedad. Esto relacionándolo con la elección de una clase política competente, entendiendo que un gobierno elegido democráticamente no será por sí un buen gobierno. Pero entre mayor racionalidad pública la población estará en mejores posibilidades para escoger quien realmente represente sus intereses.

Una sociedad subdesarrollada se distingue por los altos índices de analfabetismo y por la gran brecha socioeconómica siendo estos los principales catalizadores de una precaria racionalidad pública.

Después de comprender el subdesarrollo, trataremos de analizar la problemática histórica del país para entender la relación que existe entre la globalización, el desarrollo/subdesarrollo, la evolución del Estado mexicano y el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, el Programa Nacional de Solidaridad y la participación social; y así entender las estrecha relación entre desarrollo, racionalidad pública y participación social.

Capítulo Segundo.

EL ESTADO MEXICANO Y LA REFORMA DEL ESTADO.

En el capítulo anterior nos referimos a las necesidades de que el país transite al desarrollo y termine con las grandes desigualdades que nos caracterizan para poder enfrentar los grandes retos que el próximo milenio trae consigo.

La cuestión social es parte medular de este trabajo. La pobreza en el país es cada día mayor, pero este problema no es de hoy, es un problema histórico del país frente al cual el Estado se ha visto incapaz de poner fin. Nos hemos convertido en observadores de las consecuencias, es decir, día a día la brecha social se ensancha y nadie ha logrado dar con sus orígenes para acabar con ella. Para ello es importante conocer nuestra historia, saber qué somos, quiénes somos, cómo somos y qué queremos ser.

Este capítulo pretende analizar primeramente al Estado como concepto para comprenderlo, posteriormente se hace un breve análisis sobre la evolución del Estado mexicano contemporáneo, y así, poder comprender las circunstancias que imperaron antes de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari y entender las reformas y las medidas llevadas a cabo durante su sexenio (1988-1994).

2.1. CONCEPTO DE ESTADO.

La palabra Estado no tiene un significado preciso y puede invocar diferentes concepciones, por ello veo necesario darle una dimensión teórica.

En el estudio de la ciencia política se le da tres diferentes conceptos principalmente: de manera general se define a toda unidad política organizada sin tomar en cuenta sus características propias ni la época de su existencia; la segunda se refiere al Estado moderno, es decir, las organizaciones políticas emanadas del Renacimiento en Europa occidental; y por último encontramos las organizaciones que tienen determinadas características tanto formales como espirituales, es decir el régimen de Estado.

Existen diferentes teorías que explican el origen del Estado. Una de ellas, la más antigua, se refiere al origen del Estado por voluntad divina y al predominio de lo espiritual sobre lo político. Aristóteles se refería a que el Estado era una creación natural consecuencia de la naturaleza humana y que evoluciona para mejorar. Otra habla de un contrato social entre individuos, otorgándole un origen humano y racional en búsqueda de orden y bienestar (Hobbes, Locke, Rousseau, etc). También encontramos la teoría de quienes ven el origen del Estado en la fuerza y la coerción, es decir, un instrumento de dominio que elimine el conflicto social y mantenga la paz interna (Weber y Marx).

Definir al Estado es complejo ya que existen innumerables puntos de vista, pero éstos a su vez son complementarios unos con otros para su propio entendimiento. Este trabajo tomará en cuenta el punto de vista

político, dejando a un lado consideraciones sociológicas, jurídicas, económicas, etc... Así, el Estado debe de tener las siguientes características:

- contar con una sociedad asentada en un territorio específico vinculada por intereses económicos, políticos, sociales o militares anteriores a la formación política del Estado;
- esta organización social debe de apoyarse en un orden jurídico determinado y único compuesto por un grupo de funcionarios que mantengan el equilibrio y el orden;
- debe de existir un poder jurídico independiente, centralizado y limitado territorialmente; y
- el orden y el poder deben de buscar el bien común de la organización fundados en la justicia de acuerdo a los fines concretos de cada Estado determinado por su tiempo y espacio.

Es decir, el Estado está constituido por una organización social que se encuentra asentada en un territorio determinado, regida por una autoridad suprema que sirve para dirimir conflictos entre los diferentes grupos sociales que la integran y quienes ejercen la soberanía nacional. Se trata de una persona jurídica ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente sujeta de derechos y obligaciones, y debe de hacer

que prevalezca el interés general sobre el individual satisfaciendo así sus propios fines. El Estado se sirve de un gobierno para lograr éstos últimos. Así, el gobierno es la parte estructural del Estado y se compone de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

2.1.1. EL ESTADO MODERNO.

“El Estado va emergiendo e imponiéndose desde que una sociedad alcanza cierto grado de desarrollo a través de una dinámica de expansión, diversificación y concentración de la población, el trabajo, la técnica, el intercambio y las estructuras sociales”.¹⁰

En el feudalismo Estado y sociedad son uno mismo, hay una confusión entre lo que es público y lo que es privado, es decir se identifican como una unidad al trabajo y la corporación, a la familia y el estamento y a la propiedad y al latifundio.

Como ya se mencionó, durante el siglo XVI el modo de producción capitalista substituye al feudal y se origina el Estado moderno. Desde entonces se han dado cuatro diferentes formas de Estados: el Estado gendarme, el promotor, el benefactor y el planificador integral.

El Estado gendarme está vinculado a los Estados nacionales, éstos tenían ciertas atribuciones que les permitían normar la conducta de determinada población en un territorio bien definido. El Estado promotor debía de promover determinadas conductas y actividades para el logro de metas y objetivos necesarios para el progreso del país, además de que su participación en la economía, principalmente, se vuelve más directa. El Estado benefactor o de servicios surge en el siglo XX e interviene directamente en la vida económica y social para lograr el desarrollo integral de la sociedad mediante la prestación de servicios e interviniendo en el proceso productivo. Y, el Estado planificador integral pretende dirigir en todos sus aspectos la sociedad y la economía.

¹⁰ Kaplan, Marcos (comp.); ESTADO, DERECHO Y SOCIEDAD. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1981. 1ª ed. p.36.

El Estado moderno se fundamenta en el surgimiento del capitalismo y en el nacimiento de la sociedad civil como consecuencia de la razón y de individuos libres e iguales producto de las relaciones económicas y jurídicas.

“La sociedad civil son los derechos-libertades de los individuos fundamentados en la razón. Es una relación social de producción y de mercado de características libres y no de una relación de dominación social”.¹¹

Con el capitalismo se fractura a la sociedad y al Estado al aniquilar la corporación, el estamento y el latifundio. Así, la sociedad civil se formará por la familia, la propiedad y el trabajo; y el Estado político dejará de fundamentarse en ellos, pero existe para la conservación de la sociedad y la reproducción del sistema capitalista, convirtiéndose en recíprocos, ya que el Estado es un producto de la sociedad y pretende resolver los conflictos que ésta no puede superar por sí misma.

“Ya que el capitalismo creó al individuo desembarázandolo de las comunidades medievales, la sociedad civil es el seno en que se desenvuelve ese individuo y los intereses que, como intereses particulares, le son inherentes; el Estado, por su parte, desprendido de la sociedad civil, asume las funciones generales, públicas opuestas a las actividades particulares realizadas por los individuos de la sociedad civil. El Estado, como fuerza superpuesta a la sociedad encarnará el interés colectivo de las clases dominantes presentándolo formalmente como el interés colectivo de la nación.”¹²

Por lo tanto, lo público tiene una tendencia a identificarse con lo social en general y la realización de lo social se identifica con lo referente

¹¹ Aguilar Villanueva, Luis F.; POLITICA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA. INAP. México, 1982. p.15.

¹² Guerrero, Omar; LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA. INAP. México, 1980. p.77.

al gobierno o Estado; y lo privado con lo personal y la actividad económica privada de carácter capitalista.

Así, el Estado dentro de sus primeras etapas se encargaba de mantenerse y protegerse como ente soberano y de conservar el orden jurídico y material para el buen desarrollo social y económico de los particulares. Posteriormente, con el avance técnico, industrial y el crecimiento demográfico, el hombre dejó de satisfacer sus necesidades y las de la colectividad dejando esta tarea en manos del Estado, por lo que el área de intervención de éste se amplió. Para lo cual se tuvo que reglamentar la actividad privada; fomentar, vigilar y limitar la misma actividad; sustituir total o parcialmente una actividad particular o combinarse con ella para la satisfacción de una necesidad social; prestar servicios públicos, es decir asistenciales, de salud, de protección y seguridad, culturales, etc. y regular la actividad económica en diferentes proporciones. Cuando las demandas sobrepasan la capacidad de respuesta del Estado surgen las crisis económicas y el conflicto social por lo que la subsistencia del Estado contemporáneo depende de la racionalidad política y administrativa.

2.2. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Con la separación del Estado y la sociedad surge la necesidad de encontrar una instancia que medie entre las funciones de carácter común y las actividades de interés privado o particular, surgiendo así, la administración pública y la privada. La administración pública va a nacer con un carácter dual, la administración y la política ya que al mismo tiempo domina y dirige a la sociedad. Lo anterior explica la dependencia recíproca entre ciencia política y administración pública, siendo la primera

la que da el marco de actuación en los asuntos del Estado y la segunda la dinámica humana.

“El proceso de la administración pública está integrado por el conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo el propósito o voluntad de un gobierno.”¹³

Como antes se mencionó, el Estado está para preservar el sistema que lo creó, para ello debe de conservar la paz social cubriendo las demandas generales de la población donde la esfera privada no actúa. Así, el Estado se organiza a manera de un gobierno y se sirve de la administración pública, la que se traduce en los actos administrativos del Estado sobre la sociedad dirigidos por el poder ejecutivo. Dicho de otra manera, se puede definir la administración pública como la acción del gobierno que relaciona al Estado con la sociedad, o el gobierno en acción que pone en contacto al Estado y a la sociedad.

“...la administración pública se contempla como un estudio tradicionalmente tratado en el seno de la ciencia política, sobre todo por cuanto se define el gobierno en acción, es decir la acción gubernamental que pone en contacto al ente político supremo por definición, el Estado con la sociedad...”¹⁴

Las instancias mediadoras entre ambos son el poder ejecutivo y el poder legislativo, siendo, como ya dijimos, el ejecutivo presencia del Estado en la sociedad y el legislativo la delegación de la sociedad en el Estado.

¹³ Castelazo, José R; APUNTES SOBRE TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Colegio de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México, 1977. P19.

¹⁴ Guerrero, Omar, LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL...op.cit. p.8.

2.2.1. LA RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA.

“...la ‘racionalización’ de la administración pública, sólo se desarrolla plenamente después del advenimiento del Estado moderno y la economía capitalista...”¹⁵

Luis F. Aguilar Villanueva en su obra *Política y Racionalidad Administrativa* se refiere al Estado moderno, como ya se ha mencionado, como un producto de la razón basado en la libertad. Este desde su fundación ha sufrido grandes transformaciones causadas por conflictos sociales y pugnas entre diferentes ideologías superándolos mediante reformas político, administrativas y económicas o con un nuevo proyecto nacional. El proyecto se refiere a lo producible o factible con fundamentos técnico-científicos donde existe un control sobre el futuro y su concreción. El proyecto nacional necesita de un crecimiento económico y de la estabilización del conflicto social para equilibrar las fuerzas sociales.

Siguiendo el pensamiento de la obra de Luis F. Aguilar se puede decir que la racionalidad política pretende dar sentido a la vida social dirigiéndose a la concreción de fines alcanzables mediante un previo conocimiento de las fuerzas sociales de cada grupo, canalizando sus demandas y necesidades mediante programas factibles, calculando recursos, fuerzas, costos, beneficios y consecuencias y evaluando resultados.

La racionalidad administrativa busca cubrir las demandas sociales mediante la acción y planificación racional, es decir, una administración eficaz y eficiente calculadora con respecto a fines, objetivos y metas. Al

¹⁵ Castelazo, José R; APUNTES SOBRE...*op.cit.* p.20.

utilizar los recursos humanos y administrativos es importante la coherencia entre medios y fines.

“La racionalidad es la capacidad de producir acciones eficientes y eficaces respecto a fines”.¹⁶

Actualmente la Administración Pública pretende estructurar sistemas racionales de esfuerzos conjuntos para alcanzar propósitos comunes que individualmente no se pueden concretar.

“Con la evolución de las sociedades, los problemas económicos, políticos y sociales se tornan cada vez más complejos. De aquí surge racionalizar la actividad humana y coordinar la acción gubernamental en sus múltiples manifestaciones.”¹⁷

Así, la administración se ha convertido en un recurso primordial para que el hombre satisfaga sus múltiples necesidades, para ello requiere de un cuidadoso y previo acto de planeación y racionalización que permita alcanzar los objetivos con los menores recursos y esfuerzos posibles y con las mayores satisfacciones. La planeación es el conocimiento integral del marco socio-político donde se insertan las limitaciones y los alcances, las oportunidades, la factibilidad político-social y los resultados en términos de equidad, justicia y beneficio colectivo. Es decir, el conocimiento, el aprovechamiento racional y optimización de recursos para cubrir demandas.

¹⁶ Aguilar Villanueva, Luis F.; POLITICA Y ... *op. cit.*; p.114.

¹⁷ Beltrán y Puga, T y Torre Garza, J.M. de la; EL PREDOMINIO DE LAS PRESIONES POLITICAS SOBRE UN ENSAYO DE RACIONALIDAD EN LAS DECISIONES GUBERNAMENTALES. INAP. México, 1980. p.53.

2.3. EL ESTADO MEXICANO.

El Estado mexicano contemporáneo se ha venido transformando desde su formación, después de la Revolución, y siempre se ha preocupado por la justicia social, que no sido alcanzada. La Revolución da pauta al establecimiento de un nuevo orden dentro del ámbito político, económico y social; así que, después de la guerra revolucionaria se dan los lineamientos de lo que actualmente es nuestro Estado plasmados en la Constitución de 1917 y producto de las ideas del movimiento armado de 1910.

“... la Constitución de 1917, que sintetiza las principales posiciones programáticas de los ejércitos revolucionarios, se sentaron las bases sociales y jurídicas del Estado: la cuadratura del Estado mexicano estaría de ahí en adelante definida.”¹⁸

Después del movimiento armado el país busca regresar a su vida normal y consolidar la vida económica, política y social. El vacío político se hace sentir al estar en conflicto los diferentes ejércitos populares y ninguno parecer capaz de constituir un nuevo gobierno. Por lo que surge una coalición de fuerzas político-militares que perfilan un Estado capitalista. Así, la inestabilidad política va dando paso a una nueva estructuración institucional donde el Estado se comienza a asentar y a desarrollar al igual que la sociedad y la vida económica. Este desarrollo va sufriendo pequeños y grandes cambios que van alterando la historia nacional y que al final son las causas del estado actual del país. Este no se dio en un lapso corto sino que se dio aproximadamente hasta 1940, y se pueden diferenciar tres etapas según la obra *El Futuro Inmediato* de Manuel Camacho Solís:

¹⁸ Camacho Solís, Manuel; EL FUTURO INMEDIATO. LA CLASE OBRERA EN LA HISTORIA DE MEXICO. Vol. 15. Ed. Siglo XXI. México, 1980. p. 28.

- La primera es la culminación del enfrentamiento de los ejércitos populares con la victoria de Alvaro Obregón sobre Francisco Villa y frenó el regionalismo y la ambición de los generales en busca del poder, permitiendo sentar las bases formales y reales del Estado con la Constitución de 1917.
- La segunda se daría con la coyuntura provocada por el asesinato de Alvaro Obregón que daría paso a la institucionalización de la presidencia, a la subordinación del ejército y a la constitución del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que se convertirían en los ejes principales del régimen. Plutarco E. Calles, organiza el poder desde arriba hacia abajo, y controla y cohesiona los diferentes grupos revolucionarios y sus demandas incorporándolos al sistema mediante la creación del partido.
- La tercera se da cuando Lázaro Cárdenas logra la hegemonía del Estado al vincular las instituciones políticas con las bases sociales surgidas de la Revolución, unificando el orden social y el proyecto constitucional, creando alianzas con los sindicatos, terminando con la influencia de Calles (Maximato) y hegemonizando el poder presidencial, que por más de sesenta años será una de las instituciones más representativas del país. También, comienza a dominar la rama civil sobre la política al conglomerar a los grupos obreros y campesinos en la Confederación de Trabajadores de México y en la Confederación Nacional Campesina respectivamente y convertirlos en la nueva base del gobierno al encuadrarlos en el Partido de la Revolución Mexicana.

En el ámbito económico la reconstrucción del país comenzaba a tomar forma. El Estado que surge de la Revolución y que contempla la Constitución es un estado capitalista encargado de rehacer y organizar las clases. Sobre él recae la industrialización de la nación ya que el movimiento armado dejó una incipiente clase media y una fuerte salida de los principales capitales tanto nacionales como extranjeros. Para impulsarla creó instituciones financieras que a su vez promovían el desarrollo económico nacional. Por lo que el Estado aparece como patrón, como empresario, como promotor y como rector de la economía nacional.

El problema social es protagonizado por obreros y campesinos al no existir una clase media consolidada. Cárdenas apoyó las demandas de los obreros y dio paso a la reforma agraria, ignorada por los gobiernos anteriores, luchando contra los vestigios del régimen pasado, los monopolios extranjeros y el latifundio. Fue el primer presidente posterior al régimen revolucionario que intentó el desarrollo del país a partir del llamado Plan Sexenal, dotando al Estado de capacidad de injerencia directa en la promoción del desarrollo.

“(el Estado) ... éste tomará en sus manos los sectores más dinámicos, estratégicos y productivos de la economía, para utilizarlos como palanca promotora del desarrollo de todas las ramas de la producción y de la soberanía nacional.”¹⁹

Con Manuel Avila Camacho la economía tuvo un crecimiento importante debido a la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial que exigió del país la conformación de la infraestructura necesaria para la elaboración de productos de exportación, dándole así un giro a la política

¹⁹ Leal, Juan Felipe; MEXICO: ESTADO, BUROCRACIA Y SINDICATOS. Ed. El Caballito. México, 1975. p94.

económica gubernamental. Lo anterior trajo como consecuencia la expansión del sector paraestatal industrial. El Estado controla los sectores más importantes de la economía y comienza a dar incentivos y ventajas a la inversión privada comenzando la sustitución de importaciones. El Estado fortalece una etapa de planeación, financiamiento, organización de empresas necesarias que no han sido cubiertas por el ámbito privado y que son necesarias para la industrialización. Esta etapa de la industrialización del país va a resultar costosa en cuanto a los efectos sociales ya que solamente se beneficia a la empresa privada y se abandona la actividad agrícola. Se da la última recomposición del partido oficial donde se va a incorporar a los sectores populares dándoles cabida dentro del aparato político.

La Segunda Guerra Mundial es importante para la industrialización del país debido a una acumulación de divisas por la exportación de productos, permitiendo una acumulación del poder de compra. Esto aunado a la política de sustitución de importaciones permite al gobierno de Miguel Alemán proseguir con la industrialización del país. Durante este periodo se pretende una democratización de la política y un acelerado crecimiento de la economía mediante la ya mencionada industrialización y una agricultura tecnificada. La democratización del régimen se transforma en autoritarismo y represión a las clases trabajadoras mediante el uso de la ley. Se da una gran inversión en la infraestructura para elevar la inversión privada, ya fuera nacional o extranjera y articular al sector industrial. Para ello se otorgan grandes estímulos a la iniciativa privada, se da la protección al mercado interno, se dan exenciones fiscales, se abren las puertas al capital extranjero y los salarios se mantienen bajos. Esto propicia que la industrialización se da a costa de las clases trabajadoras del campo y la ciudad.

“...las medidas sociales y la organización social han desaparecido del enfoque de Alemán. En ocasiones parece que fuera un economista privado y no un abogado y servidor público el que nos está diciendo que el progreso económico legitima nuevas políticas en el campo y la fábrica.”²⁰

Con Adolfo Ruiz Cortines continúa en general la política económica legada de Miguel Alemán dotando de infraestructura al país pero comienza a luchar contra la corrupción heredada del régimen anterior. En política laboral también continúa con la política salarial baja como un control sobre los movimientos obreros (reprimiendo huelgas) que a finales de su sexenio estallan. Se devalúa la moneda afectando a las clases más débiles, y se pretendió una política social de beneficio a las clases bajas mediante seguridad social, educación, control de crédito y precios y el subsidio de distribución de productos básicos. Esta política ayudó momentáneamente, pero a la larga perjudicó a la distribución y al empleo marginando a grandes sectores del pueblo y provocando grandes desigualdades sociales. El Estado comienza a cambiar su política de fomento a las empresas, dejando de crear y empezando a adquirir participación mayoritaria y minoritaria de empresas que habían fracasado. Cree que la iniciativa privada debe de ser promotora del desarrollo, mientras que el gobierno debe de apoyarla para lograr el progreso económico del país.

Adolfo López Mateos hereda el descontento social provocado por las administraciones anteriores desbocando en diferentes movimientos laborales, pero, la dominación corporativa y el buen manejo de los sindicatos permitió el control de éstos. El proteccionismo industrial provocó un sector poco competitivo en costos (altos) y calidad (baja). Se diseña un nuevo proyecto de desarrollo económico: el desarrollo

²⁰ Suárez Gaxoa, Enrique; LEGITIMACION REVOLUCIONARIA DEL PODER EN MEXICO. (LOS PRESIDENTES 1910-1982). Ed. Siglo XXI. México, 1987. p.93.

estabilizador, que pretendía acabar con la crisis ciclica de inflación-devaluación-inflación mediante la intervención del gobierno en la economía, el control del tipo de cambio, el fomento del ahorro interno, el aumento de la inversión para detener las presiones inflacionarias y así lograr un crecimiento mayor. Pero en el fondo este proyecto era una continuación del anterior ya que seguía financiándose la inversión privada, pero con énfasis en el capital externo aunque se consideran más las demandas sociales. Así, el crecimiento económico se da a costa de los trabajadores, a una creciente dependencia al exterior y a una importante participación del gobierno en la economía.

Gustavo Díaz Ordaz continúa con la misma política de Adolfo López Mateos, nada más que con un régimen más autoritario. Establece el Programa de Desarrollo Económico y Social de 1966-1970., el que sienta las bases para que en adelante se de la programación del sector público y la planeación del desarrollo económico y social. El sistema político y el modelo de desarrollo comienzan a mostrar signos de desgaste y se agudizan las grandes diferencias regionales y sociales.

El gobierno de Luis Echeverría busca apoyo en las bases populares retomando determinados principios de la Revolución. Busca la participación activa del sector público en el campo económico, político y social. Mediante la estrategia global del Estado y el desarrollo compartido pretende una redistribución del poder adquisitivo e invierte en educación y salud. Se postula que las transformaciones deben de ser globales para lograr el desarrollo. Se replantea la política de subsidios para la clase trabajadora financiado por créditos internos y externos, lo que origina conflictos entre el gobierno y el sector privado que se niega a invertir debido a las políticas populistas y nacionalistas trayendo como consecuencia un sobreendeudamiento. A nivel mundial se inicia una crisis

que afecta la economía y las monedas nacionales. Esto aunado a las consecuencias del desarrollo estabilizador conduce a una devaluación del peso.

José López Portillo retoma la planificación económica mediante la programación. Establece reformas en lo político, administrativo y fiscal. La racionalidad se convierte en un fin. Durante su gobierno la Alianza Popular, Nacional y Democrática para la Producción concebida en etapas bianuales, pretende primero salir de la crisis, segundo consolidar la economía y tercero crecer aceleradamente. Ante la existencia de grandes yacimientos de petróleo y la oferta financiera de créditos, el país se endeuda para la explotación del primero. Con la caída de precios de petróleo y la falta de capital para cubrir los pagos de los créditos adquiridos, inicia una crisis que, para menguarla, se nacionaliza la banca provocando la dolarización de la economía y la falta de credibilidad de la sociedad hacia la clase gobernante.

Con Miguel de la Madrid se instalan las bases del neoliberalismo y llega al poder el grupo que actualmente se conoce por tecnócratas (más técnicos que políticos). Para combatir la crisis provocada por la economía basada en la explotación del petróleo y para modernizarla se decide reestructurar el sector público mediante el redimensionamiento del Estado y la renegociación de la deuda externa. Al evaluar el tamaño del Estado y el papel que juega en la sociedad se ve la necesidad de devolverle a ésta sus espacios, sanear las finanzas públicas y reestructurar el sector paraestatal. Se buscó transformar la planta productiva para incrementar las exportaciones, así como se buscó la eficiencia en la economía para lograr así el desarrollo.

2.4. LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

Como se ha dicho, el Estado mexicano sentó sus bases en la Constitución de 1917 la cual establece el proyecto político y social de nación que resultó de la gesta revolucionaria. En este proyecto nacional se buscó la justicia social mediante derechos sociales y principios siendo éstos la plataforma de las políticas de desarrollo de los gobiernos posrevolucionarios. Cada uno con diferentes propuestas y políticas pero con la premisa de proporcionar bienestar y justicia social a cada individuo. Sin embargo el resultado fue un Estado propietario y benefactor que nunca logró cubrir las necesidades básicas de la población.

“A casi ocho décadas de iniciado el proceso revolucionario de 1910, de hecho comenzó a evaluarse y cuestionarse al Estado propietario y benefactor producto de las políticas de los gobiernos posrevolucionarios.”²¹

Carlos Salinas, ante las transformaciones mundiales, es decir, la revolución del conocimiento y la tecnología, la emergencia de nuevos centros financieros y comerciales, la competencia por mercados y los nuevos espacios de integración regional; asume la tarea de modernizar al país y transitar al siglo XXI en mejores condiciones. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 plasma la necesidad de transformación que los diferentes sectores de la sociedad y del sector público demandaban para lograr una nación desarrollada. El cambio era necesario a nivel político (transparencia y pluralidad), económico (en busca del desarrollo) y social

(reducir la brecha socioeconómica y el aumento de la población que demanda servicios básicos).

“Así, una tarea de semejante envergadura requiere de adecuaciones institucionales, cambios en las estructuras sociales y productivas, transformaciones en las prácticas políticas y cambios en las actitudes y mentalidades del país en su conjunto.”²²

El Plan Nacional de Desarrollo plasma las necesidades de cambio, para el cual realiza primero un balance general y traza los objetivos y estrategias del mismo compuestas por: Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de precios y Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. Poniendo en primer término la defensa de la soberanía y de los intereses del país en el exterior y hace referencia a la necesidad de un Sistema Nacional de Planeación Democrática. Por lo que la reforma al Estado significaba adecuarlo y reestructurarlo modificando las relaciones Instituciones-sociedad ciudadano.

“El primer sujeto de la modernización será el Estado Mexicano y sus relaciones con otras naciones, con los sectores y grupos sociales y con los ciudadanos.”²³

La reforma del Estado implicó modificar al país en los siguientes ordenes:

²¹ Trejo Romo, Pablo; Proyecto Nacional y Proyecto de Modernización en Estudios Políticos num. 6 Abril-Junio 1991. FCPyS. UNAM p. 209.

²² Favela, Alejandro; El Gobierno Salinista y la Reforma del Estado. en Estudios Políticos. num 9 enero-marzo 1992. FCPyS. UNAM. México. p. 55.

²³ Salinas de Gortari, Carlos; Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1989. p.15.

- **Primero, por la viabilidad del proyecto económico que requiere de una economía en desarrollo con capacidad de inversión, empleo, productividad, apertura comercial, etc.**
- **Segundo, por el cambio entre las relaciones sociedad-Estado y la capacidad de resolver las demandas de la primera por parte del segundo y evitar el conflicto social.**
- **Tercero, por las transformaciones en la economía mundial, la firma de tratados comerciales que regulan las relaciones económicas a nivel nacional e internacional y las repercusiones que el ámbito económico trae contra el concepto de soberanía proporcionándole un nuevo significado a nivel de relaciones de mercado mundial.**
- **Cuarto, por la necesidad de redimensionamiento del Estado para que la sociedad vuelva a tomar los espacios que le corresponden y que el programa de desarrollo le confiere grandes responsabilidades para lograr el nuevo proyecto nacional.**

Todos ellos con el compromiso de acabar con la pobreza y no por términos de justicia social sino por la necesidad de contribuir a la viabilidad del proyecto por cuestiones económicas, políticas y sociales.

Con respecto al tema de la soberanía establece que es importante tener en cuenta que para poder salir adelante debemos reafirmarnos como Nación libre e independiente; que es de vital importancia preservar nuestra identidad nacional y la integridad territorial; que debemos de cuidar del sistema republicano con la separación de poderes, la federación y la democracia teniendo como primacía la legalidad, limitando al Estado por las garantías y libertades individuales alentando lo derechos sociales, en

cuanto a la política exterior, establece seguir la política de no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la cooperación internacional para el desarrollo y la resolución pacífica de conflictos en pro de la paz y en contra de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales e igualdad jurídica entre Estados y procurando mantener una política exterior activa diversificada y multidireccional. Es importante señalar que por la globalización el concepto de soberanía se debe de reconceptualizar ya que la realidad lo ha sobrepasado..

El Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática pretende adecuar las instituciones políticas fundamentales y sus prácticas; preservar el Estado de Derecho; perfeccionar los procesos electorales y una mayor participación política; un real equilibrio entre poderes y entre ámbitos de gobierno; vigilar el desempeño de cada uno de los funcionarios públicos; dar impulso a la concertación entre organizaciones sociales.

Garantizar el Estado de derecho, la seguridad de los ciudadanos y a armonizar los intereses de todos los grupos. Promover la participación social de manera solidaria en la solución de problemas y satisfacción de las necesidades bajo la rectoría del Estado, limitándolo por las garantías y libertades individuales y alentando los derechos sociales.

El Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios pretende promover las condiciones de crecimiento para el bienestar de todos los grupos sociales.

Para crecer es necesario estabilizar la economía, lograr disponibilidad de recursos para la inversión productiva mediante el fomento del ahorro interno y la renegociación de la deuda, y modernización económica mediante la adaptación de las estructuras

económicas a las nuevas tendencias mundiales y a las necesidades internas (modernizar campo, estímulos a la iniciativa privada para propiciar inversiones, facilitar política industrial y de comercio exterior, promover inversión extranjera, reestructurar la empresa pública para concentrarla en áreas prioritarias y estratégicas, la creación de empleo y mejorar la capacidad de compra del salario.

Se pretende ampliar y mejorar la infraestructura, lograr lo mejor de la apertura comercial, abandonar lo gravoso, aprovechar la producción, el financiamiento, el comercio, la tecnología con acciones conjuntas del Estado y la participación de particulares. Sin el crecimiento adecuado no se dan las condiciones para lograr el nivel de vida demandado por los mexicanos.

“La modernización de la economía exige la participación de todos. El Estado no puede ni debe de ser el único actor. El crecimiento y su traducción en bienestar exigen una ampliación de las responsabilidades de los distintos actores sociales y una más rica vida democrática. Solo así contaremos con la unidad de esfuerzos para su cabal realización.”²⁴

El Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida pretende atender las demandas del bienestar social, crear empleos productivos, proteger el medio ambiente y erradicar la extrema pobreza todos ellos, con el propósito de proteger el nivel de vida de los mexicanos.

Las demandas de bienestar social se pueden referir a las que inciden directamente en el nivel de vida como son educación, salud, asistencia social, alimentación, vivienda, disponibilidad de servicios

²⁴ Salinas de Gortari, Carlos; Plan...*op. cit.* p. 19.

básicos (agua potable, electricidad, pavimentación, transporte, etc.), seguridad pública, promoción y acceso a la cultura el deporte y el esparcimiento.

El bienestar social se traduce en la satisfacción de las necesidades esenciales de cada uno, pero para ello es necesario crear las condiciones que lo hagan perdurable y para ello se debe de utilizar el potencial de cada mexicano ayudando a la realización social propia logrando así dar bienestar y justicia a nivel nacional; por lo que se promueve la participación ciudadana con corresponsabilidad de las instancias gubernamentales.

Para erradicar la pobreza extrema se instrumentó el Programa Nacional de Solidaridad; el cual mediante el esfuerzo conjunto de la sociedad y del gobierno pretende acabar con el círculo de la pobreza extrema orientándose a pueblos indígenas, campesinos de escasos recursos y a grupos populares urbanos marginados. Pretende una mayor asignación al gasto social de manera selectiva, la coordinación de los tres sectores de gobierno, siendo el municipio el más importante ya que es quién esta en contacto directo con las comunidades, y éstas deberán de tomar en sus manos el desarrollo de las acciones que se lleven en ellas mismas procurando que sean de manera integral; así debe de ser una colaboración corresponsable entre los tres niveles de gobierno las comunidades beneficiadas y la sociedad en general buscando inculcar la solidaridad social en cada individuo.

“Calidad de vida, es calidad en la educación; acceso a una digna y adecuada atención a la salud; oportunidades cada vez mayores para obtener una vivienda digna; reestructuración de la red de servicios básicos; protección prioritaria del medio ambiente;

mejoramiento de la vida urbana y el fortalecimiento de la seguridad pública para los ciudadanos”²⁵

El Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como objetivo concientizar a la comunidad para encauzar sus acciones para el bien nacional conjuntando los esfuerzos de dependencias, niveles de gobierno y sociedad.

Reformar al Estado es modernizarlo y lograr dar respuesta mediante sus instituciones a las demandas de la sociedad eliminando los excesos que lo limitan ante sus obligaciones constitucionales y lograr las condiciones para un desarrollo efectivo y lograr, sin paternalismo, que todos desde los menos necesitados, hasta los más desaventajados salgan adelante como seres humanos dignos y autónomos.

“Los objetivos últimos de la nación son invariables y están consagrados en la Constitución y en nuestras leyes. Estos objetivos incluyen el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales; el perfeccionamiento de la democracia; la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas y la mejoría de la calidad de vida; el respeto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos; el mantenimiento y fortalecimiento del federalismo ; y el equilibrio de los factores de producción, en un marco de estabilidad económica y social.”²⁶

Siendo lo principal modernizar México mediante soberanía democracia, crecimiento y bienestar. La modernización económica, social y política van de la mano. para lograr resolver los problemas es necesario que la sociedad actúe de manera corresponsable. El avance en sólo alguno de los campos sería poco viable e incompleto.

²⁵ Salinas de Gortari, Carlos; Plan... *op.cit.* p. 20.

²⁶ Salinas de Gortari, Carlos; Plan... *op.cit.* p. 42.

El Plan Nacional de Desarrollo pretende lograr la defensa de la soberanía, una economía sana y en crecimiento, la creación de oportunidades y el mejoramiento en la calidad de vida y bienestar de la población, logrando cubrir empleos, ingresos, alimentación, salud, vivienda, servicios y educación. Acabando con los contrastes y la pobreza extrema para lograr dar libertades y oportunidades a todos por igual como fin del crecimiento y de todas las reformas y transformaciones para modernizar el país.

LIBERALISMO SOCIAL.

Como se expuso en el primer capítulo, ante los retos del próximo siglo con una geografía económica y política, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari vio la necesidad de sentar las bases de un nuevo proyecto de nación desarrollada.

Como se ha analizado, el proceso de transformación del Estado Mexicano contemporáneo a nuestros días ha sido difícil y no ha resuelto las demandas de justicia social de la población. Carlos Salinas se propuso modernizar el país y terminar a su vez con la pobreza extrema. Adoptó un modelo neoliberal de gobierno, dando pauta a una economía libre-cambista pero sin dejar a un lado el aspecto social. Vale la pena mencionar que este proyecto obedeció, en gran medida a las exigencias impuestas por la banca internacional para que México pudiera suscribir el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Así, este capítulo se enfoca en entender el liberalismo social y el Programa Nacional de Solidaridad que es el instrumento que el gobierno de Salinas utilizó para afrontar el problema de la pobreza extrema. Para ello, primero se hace breve referencia a los antecedentes del liberalismo social mexicano y como parte importante del trabajo y del Programa Nacional de Solidaridad se toca el tema de participación social.

3.1. CONCEPTO DE LIBERALISMO.

Es un concepto ambiguo sin zona geográfica ni época histórica bien definida y se da de acuerdo a las características propias de cada sociedad, pero se podría decir que es una corriente que se desarrollo en el siglo XVIII en contra de los Estados absolutos y los gobiernos despóticos defendiendo la libertad y los derechos del hombre. El liberalismo abarca diferentes ámbitos:

“Se habla así de liberalismos tales como: el liberalismo económico, base del sistema capitalista, cuyos valores básicos son la propiedad, y donde se subdividen corrientes en pro y contra de cierta intervención del Estado en la economía; el liberalismo político, que produce la fórmula de la democracia a través del parlamentarismo y los gobiernos de representación para conservar y salvaguardar la libertad del hombre; y, por último, el liberalismo intelectual, cuya principal característica es la de respeto a todo tipo de pensamiento, incluyendo las creencias religiosas.”²⁷

Continuando con el pensamiento de Rodolfo A. Jiménez podemos decir que se pueden encontrar tres grandes escuelas: la inglesa, que distingue al individuo como un sujeto social; la francesa, que se basa en el respeto al principio democrático; y la germánica, que define un Estado mixto que respeta al individuo y a su realización. Actualmente ha surgido una nueva escuela de pensamiento que defiende al poder de mercado y combina el capitalismo con la democracia intentando unir la libertad política y económica con el bienestar social.

Norberto Bobbio define tres grandes corrientes: la clásica, que se desarrolla entre 1780 y 1860 y caracteriza una política liberal llevada a cabo por los gobiernos representativos (sus autores son Locke, Paine,

²⁷ Jiménez Guzmán, R.A; en DICCIONARIO DE POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA VOL. 2. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México, 1980. p.488.

Tocqueville, Jefferson); la corriente conservadora que va de 1830 a 1930 y pretende la democratización de las políticas liberales; y la de los nuevos liberalismos que regresa a los principios clásicos (entre sus autores tenemos a Keynes, Dewey, Kelsen, Bobbio etc...)

3.2. EL LIBERALISMO MEXICANO DEL SIGLO XIX.

Jesús Reyes Heróles, en su obra *El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas* nos señala que durante el siglo XIX el proyecto liberal mexicano tuvo como base las luchas populares y agrarias, la demanda de igualdad entre todas las clases, el rechazo de los grandes monopolios, la secularización de la sociedad, la propuesta de la federación detrás de las regiones y sobre todo, la soberanía nacional ante la amenaza extranjera. La reforma liberal del siglo XIX, pone fin a los conflictos entre liberales y conservadores e instaura la República en 1867 con un Estado liberal oligárquico, definiendo la estructura de la nación.

Continuando con el pensamiento de Reyes Heróles, distingue dos diferentes etapas en el estudio del liberalismo mexicano: la primera se refiere a los orígenes del mismo, que abarca un período que va de 1808 a 1824, en el que las ideas liberales se empiezan a difundir y se comienza la configuración de un liberalismo nacional; y el período que cubre hasta 1873, donde las ideas liberales comienzan a ser parte de la realidad nacional mediante la creación de instituciones y reformas legislativas, incluyendo los principios liberales que se adicionaron en la Constitución de 1824.

También distingue dos grandes áreas: el liberalismo político-jurídico y el liberalismo económico-social. El primero comprende temas como las libertades, la democracia, la secularización de la sociedad y el federalismo. El liberalismo mexicano tiene una gran inclinación por lo social por ello se aleja de la doctrina liberalista clásica del libre juego de las fuerzas del mercado, del abstencionismo del Estado y de la actividad económica en manos del particular. En el aspecto económico no se da el libre cambio y si la protección. En cuanto a lo social las discusiones por la propiedad de la tierra y los movimientos populares que pugnan por la modificación del derecho a la propiedad territorial tomando, como ya se mencionó ser parte de las características del liberalismo, las características propias de la realidad mexicana.

El liberalismo social mexicano está enriquecido por los grandes teóricos y pensadores del siglo XIX, quienes comprendieron las necesidades sociales y buscaron transformar la realidad nacional para beneficiar a todos los grupos sociales.

- Vicente María Velásquez comprendió perfectamente la realidad agraria yucateca y su doctrina liberal es eminentemente social, sin dejar a un lado la igualdad ante la ley.
- Francisco Severo Maldonado buscó acabar con la miseria mediante la ley agraria con lo que se dotó de medios de sustento a quienes lo requirieron.
- Lorenzo de Zavala pugró por repartir la propiedad de la tierra y proporcionar educación dentro del marco liberal, libertades y tolerancia, para consolidar la economía del país.

- Ignacio Ramírez logró comprender globalmente la problemática social del país y pretendió la redistribución de la riqueza, además se preocupó por la educación popular con fines prácticos para elevar las condiciones de vida de la población. Su liberalismo económico buscó dar solución a los problemas sociales, manifestando que la sociedad tiene obligaciones frente a los necesitados.

“En el siglo XIX mexicano se producen acontecimientos en relación con la tierra, ... (estas) perturbaciones sólo se explican en virtud de nuestra propia historia: la propiedad precolonial, la existencia de una clase indígena explotada y que se siente desposeída arbitrariamente por la Conquista y la Colonia; el choque, interrelación y obligada coexistencia entre las formas de propiedad precoloniales y las coloniales ... son exteriorizaciones de una realidad... que proporciona los rasgos sociales del liberalismo mexicano y en que se va a alimentar nuestra revolución social.”²⁸

3.3. LIBERALISMO SOCIAL.

El liberalismo social toma dos grandes momentos históricos que han cimentado nuestro país: la Reforma liberal del siglo XIX y la Revolución de 1910.

“En el siglo XIX el proyecto liberal transformó la estructura de la nación dejando atrás los fueros y las servidumbres, la anarquía de la fuerza, para liberar a la nación del inamovimiento y del aislamiento del mundo que se industrializa y que se replanteaba la existencia de los viejos imperios”.²⁹

²⁸ Reyes Heróles, Jesús; EL LIBERALISMO MEXICANO EN POCAS PAGINAS. De. FCE/SEP. México, 1985. p.452.

²⁹ Instituto Nacional de Solidaridad; LIBERALISMO SOCIAL: NUESTRO CAMINO. PRI. México, 1993. p.3.

La Revolución Mexicana rompió con esquemas ancestrales como el latifundismo, el peonaje, dió al Estado la hegemonía en el desarrollo y en la explotación de los recursos y le dió a los mexicanos garantías ante el trabajo, la educación y la tierra. El constitucionalismo social de la Revolución Mexicana está impregnado de la evolución del liberalismo en nuestra nación.

“Hoy el liberalismo es la doctrina de la revolución,... tiene profundas raíces en nuestra historia, es síntesis de los propósitos que animaron las luchas de Reforma del siglo XIX y el movimiento revolucionario de 1910; recoge las exigencias libertarias de los mexicanos y sus aspiraciones de justicia social.”³⁰

De acuerdo al discurso pronunciado con motivo del 63avo. Aniversario del PRI, el entonces presidente Carlos Salinas definió la filosofía política ‘de reforma a la Revolución’ promovida durante su gestión gubernamental. Este es el liberalismo social definido en aquel discurso, donde lo sitúa en el equilibrio entre los extremos que son el estatismo y el neoliberalismo. Así, fundamenta esta filosofía en los liberales del siglo XIX, en los principios de la Revolución de 1910 y en la justicia social.

De esta manera, de los anteriores modelos de desarrollo ya agotados surge un nuevo programa político encauzado a la realidad política mexicana, por lo que basó su pensamiento político en la reforma o actualización de los ideales revolucionarios dando cauce al liberalismo social. Sus puntos básicos son soberanía, Estado, justicia, libertad, democracia, bienestar social y nacionalismo.

Con las nuevas formas de orden mundial el concepto de *soberanía* requiere de una nueva conceptualización ya que el Estado de siglo XXI deberá de acoplarse a las nuevas relaciones internacionales. Así, la soberanía deberá de responder a nuevas realidades. Al ser México vecino de la potencia más grande del mundo, lo pone en delicada situación al defender su soberanía territorial, nacional, cultural, social, económica, política, etc.. Por ello, Salinas refiere que para el liberalismo social la fortaleza de la soberanía es vital, sin que esto afecte el que el país se incorpore a la reestructuración global-mundial interrelacionándose económicamente con el exterior y fortaleciéndose a su vez internamente.

Luego, concibe al *Estado* no como un actor único en la toma de decisiones, pero no llega al extremo de concebir un Estado al margen de las decisiones; sino uno comprometido con la justicia social, rector de la vida nacional, defensor de la soberanía y de su capacidad de autogobierno garantizando la libertad y el interés general.

Pretende trabajar y buscar que cada mexicano goce de la *justicia social*. Su gobierno estableció el compromiso de lograrla mediante el crecimiento y la estabilidad. Para ello creó el Programa Nacional de Solidaridad que habría de dar cauce a los programas sociales erradicando las prácticas paternalistas y populistas. Así, Solidaridad sería la expresión del liberalismo social, en cuanto a la justicia social se refiere, mediante la coparticipación de los diferentes ámbitos nacionales y las decisiones propias de cada comunidad. De este modo, buscó continuar con la respuesta histórica del Estado mexicano para satisfacer las demandas de los intereses de la población.

³⁰ Salinas de Gortari, Carlos; LIBERALISMO SOCIAL: NUESTRO CAMINO. PRI México, 1992. p.3.

El liberalismo social propone otorgar a cada individuo los elementos esenciales para una vida digna y recuperar el valor moral de cada uno logrando así la esencia de cada ser humano dentro de un marco de justicia: *la libertad*. Esto nos reafirma lo que se había mencionado en algún capítulo anterior, como condición de desarrollo se establece que sin oportunidades y bases materiales justas se limita el derecho a la libertad.

La *democracia* debe de llegar a ser una estructura jurídica y lograr un régimen político que respete el voto y el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. La democracia no sólo se demuestra en el ámbito electoral, sino se debe de vislumbrar en la vida económica y social buscando la justicia y la libertad para dotar de bienestar y lograr la unión social respetando a cada comunidad y a su propia toma de decisiones. Este punto también hace referencia al capítulo primero donde se habla sobre el proceso de desarrollo y la racionalidad pública.

El *bienestar social* es fundamento del desarrollo, como ya se había mencionado, y en este confluyen un conjunto de elementos que interactúan como condicionantes, así que debe de ir concatenada con educación, una buena alimentación, una decorosa vivienda, niveles aceptables de salud y en general de una elevada calidad de vida. El Estado está comprometido con la dotación de estos servicios, pero ya demostró que no todo lo puede resolver, por lo que las comunidades están comprometidas con él para la dotación de los servicios de los que carecen. Lo anterior implica la búsqueda de nuevas formas de participación conjunta para la solución a los problemas que aquejan a la sociedad. El desarrollo integral de cualquier país debe de fundamentarse en niveles aceptables de bienestar social. Para ello es necesario la descentralización buscando que los estados, las regiones, la sociedad y en sí cada miembro de la misma, sea participe sin dejar a un lado la responsabilidad del Estado

de otorgar educación laica, gratuita y hacer obligatoria la primaria y la secundaria como se establece en el artículo tercero de nuestra Constitución. De niveles aceptables de salud donde no haya desnutrición en la población, de adecuadas viviendas que tengan los servicios de electricidad, agua potable, alcantarillado etc..

Y por último hace referencia a la necesidad de preservar la basta cultura, tradición e historia que nuestro país posee, no permitiendo que acciones regionalistas fragmenten al país y que tampoco lo dejen de ser partícipe de la nueva estructura internacional en la formación de bloques económicos que le favorezcan.

3.4. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.

El cambio en la vida económica, política y social fue una prioridad para el Estado, como ya habíamos mencionado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se establecieron tres acuerdos generales: el Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática, el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

Para elevar el nivel de bienestar es vital crear las condiciones económicas y políticas propicias por lo que se dió la necesidad de cubrir los derechos sociales que la Constitución Política de México consagra. Para ello se planteó la creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores, la atención a las demandas prioritarias del bienestar social, la protección del medio ambiente y la erradicación

de la pobreza extrema. Para terminar con ella el gobierno instrumentó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

Como anteriormente se mencionó el Pronasol se instauró con el propósito de cubrir el aspecto social del programa de gobierno y proporcionar bienestar a los mexicanos más necesitados, es decir a los más pobres. Así, buscó lograr una relación diferente entre gobierno y sociedad. Es importante señalar que no es una tarea única del gobierno, sino que los individuos, las comunidades y la sociedad en general deberán contribuir para lograr su transformación, es decir, se buscó que cada uno propiciara las condiciones para el mejoramiento de su nivel de vida. Era necesario que el esfuerzo fuera correspondido entre sociedad y gobierno. Esto era lo principal, que cada individuo tomara conciencia de sus necesidades y actuara para solucionarlas con el respaldo del gobierno.

“En cada uno de éstos como beneficiarios participaran definiendo ellos como resolver sus necesidades y aportando su trabajo personal.”³¹

Por lo tanto, uno de los principales objetivos era lograr que el individuo y la comunidad acrecentaran su propia iniciativa para extender el bienestar y las opciones a una mayor calidad de vida.

El Pronasol fue la plataforma con la que el gobierno contribuyó para que el desarrollo de la comunidad y de las regiones recayera sobre la ciudadanía. Fue el comienzo para que ésta despertara y exigiera con participación y responsabilidad, sin permitir el chantaje político por la necesidad económica. La ciudadanía contrajo la responsabilidad de “... incentivar la discusión y la concertación entre los miembros de la

comunidad para identificar sus problemas colectivos, ordenar las prioridades y distribuir la responsabilidad".³²

Así, la comunidad tenderá a adquirir mayor participación en la solución de los problemas que la aquejan, no por ello, el Estado se desligará del acometido de proporcionar bienestar a cada uno de los mexicanos, al contrario, ya que se comprometió a responder a las expectativas colaborando y promoviendo la justicia social.

3.4.1. MARCO JURIDICO.

El primero de diciembre de 1988, al asumir la presidencia Carlos Salinas de Gortari, se definió el Pronasol, siendo éste parte importante del mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. Cinco días después, el seis de diciembre, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo de creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad. Esta sería el órgano encargado de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas por la administración pública para combatir los bajos niveles de vida y la dotación de servicios a las poblaciones más marginadas. El Estado mexicano está constitucionalmente comprometido con el bienestar social de la población, por ello teniendo como marco la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Planeación se creó dicha comisión. Esta fue presidida por el titular del

³¹ Salinas de Gortari, Carlos, EL ESFUERZO NACIONAL DE SOLIDARIDAD. Presidencia de la República. México, 1990. p.10.

³² Aguilar Villanueva, Luis; LA ULTIMA REFORMA ES MENTAL. en EXAMEN. Año 3, # 35. CEN. PRI. México, 1992. p.13.

Poder Ejecutivo Federal y se integraba de forma permanente por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicas, de Desarrollo Urbano y Ecología, de Educación Pública, de Salud, de Trabajo y Previsión Social, de la Reforma Agraria y de Pesca, por el Departamento del Distrito Federal, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional Indigenista, Fondo Nacional de Artesanías, la Forestal y la Comisión Nacional de Zonas Áridas. Contó con un Consejo Consultivo integrado por representantes de dependencias y entidades que conforman la Comisión, de los núcleos indígenas más importantes y de los grupos sociales privados, así como de especialistas en las ciencias sociales.

Con el fin de proponer y coordinar acciones entre la federación y los estados, el ejecutivo federal invitó a los gobiernos estatales, además de que promovió las instancias de carácter local y municipal encargados de realizar los acuerdos de la comisión. La Secretaría de Programación y Presupuesto era la encargada de someter a consideración y aprobación del ejecutivo federal los programas realizados por la comisión.

El 25 de mayo de 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con base en un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, que reformó, adicionó y derogó un conjunto de disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta nueva Secretaría sería la encargada de llevar a cabo la política general de desarrollo social, la de asentamientos humanos, la de desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología. Con la SEDESOL se logró definir responsabilidades, complementar programas y acciones con mayor eficiencia, además de simplificar estructuras administrativas mediante la

integración de una misma dependencia de las políticas y programas de desarrollo urbano e infraestructura, vivienda, protección ecológica, desarrollo regional y superación de la pobreza, aspectos fundamentales para el desarrollo social.

3.4.2. RECURSOS.

El gasto social se asignó con el objetivo de mitigar los efectos que han dejado las diferentes crisis en las grandes mayorías de la población, cubrir sus necesidades básicas y acrecentar la capacidad de desarrollo de cada uno de los mexicanos.

El gobierno tuvo como premisa acabar con los planes que se dieron en el pasado y que no beneficiaron a quienes los requerían por lo que, mediante este programa, se buscó ser más selectivo en cuanto a la asignación del gasto social. Esto no quiere decir que sería menor, al contrario, este renglón sería primordial, pero se asignó con criterio de mayor necesidad. Esto con el objetivo de aminorar los efectos de la crisis, cubriendo necesidades básicas y acrecentando la capacidad de desarrollo de cada uno de los mexicanos. También, el gasto destinado al desarrollo regional, sería para el bienestar social.

Para ello se modificó la política tributaria acrecentando el número de contribuyentes pero aminorándola a quienes menos poseen. Los recursos provienen en su mayor parte de la renegociación de la deuda, de la desincorporación de las empresas públicas y de los impuestos. Los recursos se asignaron al Presupuesto de Egresos de la Federación en el ramo XXVI de Desarrollo Regional y Solidaridad. De acuerdo con el Convenio Unico de Desarrollo que la federación firma con cada estado se

designaron determinadas cantidades. Estadalmente cada estado designó más recursos de acuerdo a su capacidad financiera, al igual ciertas dependencias federales pueden transferir recursos para llevar a cabo proyectos coordinados, más los aportes de cada comunidad para la realización de sus proyectos y también se contó con créditos bancarios. Esto cuando los programas son de tipo productivo y el crédito lo absorbieron los beneficiados. Los participantes que no lograron tener la capacidad financiera para hacer la aportación correspondiente se limitaron a proporcionar su mano de obra y materiales de la región. Las limitaciones económicas de las comunidades no fueron obstáculo para la cancelación de obras prioritarias de beneficio social.

Los porcentajes de financiamiento fueron mayores para el gobierno federal y menores para los gobiernos estatales y municipales, al igual que para los participantes si es que aportaron recursos.

Se dieron tres diferentes mecanismos de presupuestación de los recursos:

- De coordinación.- tuvo como base el proceso de descentralización y el objetivo de continuar con el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales en su papel de rectores del desarrollo. Para la coordinación entre federación y estados se tomaron en cuenta las condiciones financieras y económicas de las entidades federativas siendo favorecidas las de menores recursos.
- De concertación.- pretendió incorporar al sector social en la definición de los programas que dan solución a las necesidades más apremiantes mediante la participación. Dentro de este esquema los proyectos y su financiamiento se definieron en los

términos que los propios grupos sociales concertaron de acuerdo a las propias condiciones sociales y económicas.

- De coordinación especial.- mediante este mecanismo, las dependencias a nivel federal concertación con los gobiernos estatales la ejecución de proyectos prioritarios para el desarrollo regional, mediante la transferencia de recursos presupuestales de los ramos sectoriales al ramo XXVI Solidaridad y Desarrollo Regional. Estos proyectos se definieron de manera conjunta entre las dependencias federales y el gobierno estatal.

3.4.3. LINEAMIENTOS GENERALES.

En primer lugar, el Pronasol fue planeado para las comunidades indígenas, los campesinos de bajos ingresos y los grupos urbanos marginados; siendo las áreas primordiales de trabajo la pavimentación, alcantarillado, electrificación, agua potable, educación, tierra, vivienda, salud, justicia, campo y preservación de recursos naturales. Es decir, se buscó proporcionar servicios básicos, elevar la producción y apoyar los proyectos productivos y mejorar la infraestructura de las regiones.

El Pronasol trabajó en tres diferentes vertientes:

1. *Solidaridad para el bienestar social.*- pretendió dar respuesta inmediata al mejoramiento en los niveles de vida dando una atención especial a la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, los servicios básicos y la regularización de la tenencia de la tierra.

2. *Solidaridad para la producción.*- Buscó apoyar la creación de empleos y el desarrollo de la capacidad y los recursos dedicados a la productividad en las comunidades, apoyando las actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y microindustriales.

3. *Solidaridad para el desarrollo regional.*- Se dió mediante la construcción de obras de infraestructura y la realización de programas especiales de desarrollo para el bien de las diferentes regiones.

Para el buen logro de los programas en estas tres vertientes las acciones y proyectos operaron bajo cuatro principios fundamentales:

- respeto a la voluntad, iniciativa y forma de organización de las comunidades;
- impulso a la participación total de la comunidad para la modernización del país, desde la definición, seguimiento y hasta la evaluación y control de proyectos;
- corresponsabilidad entre la comunidad y las autoridades para que todos los proyectos fueran adecuadamente definidos en cuanto a las aportaciones, las responsabilidades y los compromisos de los participantes; y
- transparencia en cuanto al manejo de los recursos, mediante un uso honesto y eficiente para evitar el derroche y el abuso. Las comunidades llevarán el manejo, la vigilancia y la evaluación de resultados.

El móvil principal de estos cuatro principios y la esencia del Programa fue la participación social; y los comités la forma de organización.

“(El Pronasol) elimina los vestigios de paternalismo, populismo, clientelismo, condicionamiento político o simulación para el mejoramiento del bienestar de la población en estado de pobreza. Solidaridad es de todos los mexicanos; ...impulsa la movilización social para trabajar unidos por el progreso de quienes menos tienen; éste es el acuerdo fundamental que permite lograr un consenso activo y plural para el desarrollo y la justicia social.”³³

3.4.4. EL COMITÉ DE SOLIDARIDAD.

Como anteriormente se señaló, los Comités de Solidaridad fueron la base de la organización social del Pronasol. Se dió una relación de corresponsabilidad en la ejecución de la obra, verificación de la aplicación de recursos, del aprovechamiento de la obra en beneficio de la población y de la programación-presupuestación, por ello, se incorporaron obras aceptadas por los Comités. Para ellos la participación es vital, ya que la asamblea de participantes elige a los integrantes del mismo.

La elección del Comité debió de ser democrática y con representatividad de personas físicas y grupos organizados interesados, representantes de la comunidad, representantes del gobierno estatal y municipal, representante o titular de las dependencias involucradas y representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Contraloría General de la Federación o de la Contraloría Estatal.

³³ Hernández Padilla Remberto, 4°. SEMANA DE SOLIDARIDAD. en MORELOS, SEDESOL. Cuernavaca, Mor. 1993. p.7

Para su reconocimiento legal era necesario levantar una Acta Constitutiva firmada por sus integrantes y por los representantes de la SHCP, SECOGEF o la Contraloría Estatal, la dependencia ejecutora y de los gobiernos estatal y municipal.

Se debió de formar un órgano ejecutivo integrado por un Presidente, un Secretario, un Tesorero, un Vocal de Control y Vigilancia y otros vocales.

Las personas interesadas podían asistir a las reuniones del Comité, además de que podían invitar a sus reuniones a personas experimentadas y reconocidas técnica y profesionalmente cuya participación fuera importante para dar solución a los problemas.

Las actividades del Comité eran las siguientes: en primer lugar debían de elaborar su programa de actividades, el que incluiría un cronograma de actividades y los responsables de ejecución de éstas. Se debía abrir un Expediente de Diagnóstico priorizando las actividades de acuerdo a los siguientes criterios: número de beneficiados, montos y costos que implica el proyecto, significado de la acción respecto a las necesidades de la comunidad. Se debían de definir las prioridades por atender, proponiendo, analizando y acordando las formas de participación. Cada reunión del Comité se basaría en una orden del día acordada por los miembros con el objetivo de que hubiese una preparación anterior para que se diese pronta solución a los problemas. También debía de levantarse una minuta con la lista de asistentes, los puntos tratados, los acuerdos tomados y los responsables de la ejecución de las acciones. En cuanto a los concursos de obra civil y las adquisiciones de material y equipo, el Comité debió de apoyar a la dependencia ejecutora a fin de instrumentarlos y llevarlos a cabo de acuerdo a las Leyes de Obras

Públicas y Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con los Bienes Muebles respectivamente. Se debió de archivar la documentación de cada obra en un expediente con fines comprobatorios. El seguimiento físico-financiero de las acciones se realizaría por medio de un expediente donde se archivaría la documentación comprobatoria de cada obra para alcanzar el cabal cumplimiento del ejercicio de los recursos y poder tener un indicador del alcance de los objetivos, facilitando las labores de la Contraloría Social.

3.5. PARTICIPACION SOCIAL.

Uno de los propósitos de este trabajo es analizar la necesidad de la participación de la sociedad civil para que se superen los niveles de vida de la población. Para ello es importante definir algunos términos teóricos. En el *Diccionario de Política*, Norberto Bobbio se refiere a la sociedad civil como el ámbito donde se relacionan los actores sociales fuera de las instancias estatales:

“... 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.”³⁴

También nos señala que es una obligación del Estado resolver los conflictos que provengan de ésta, o dar respuesta a las demandas que provengan de ella. Profundizando en esta relación, tenemos que la concepción clásica nos señala que la sociedad civil se compone de clases y

³⁴ Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola; DICCIONARIO DE POLITICA. Vol. 1. Ed. Siglo XXI. España, 1981. p.1523

éstas de personas, de acuerdo a las relaciones económicas y sociales entre los individuos. De estas relaciones surgen organizaciones y lealtades especiales. Frente a la sociedad civil surge la sociedad política y tiene como célula al ciudadano. Sus formas de organización se centran en los partidos políticos. Estos tres planos encuentran contradicciones en sus relaciones. Así, el reforzamiento de la sociedad civil viene de la insatisfacción de los problemas que se dan en la relación de los tres planos.

Es importante tratar de conocer las implicaciones de los actores de su esfera y las influencias externas que existen para determinar el comportamiento de las mismas. A ello también se refiere Bobbio y nos señala:

“Las capas sociales son el conjunto de personas que gozan, por la común condición en que se encuentran, de la misma posición en el orden de los derechos y los deberes políticos, y que, por el hecho de gozarlo en conjunto, elaboran y practican formas de gestión de su posición que son comunitarias o por lo menos representativas.”³⁵

Como ya se mencionó, cuando el Estado es rebasado por las demandas y la inconformidad de la sociedad, los canales entre la ciudadanía y la autoridad no son eficientes se da el reforzamiento de la sociedad lo que da pie al surgimiento de movimientos sociales.

Continuando con el pensamiento de Bobbio nos refiere que de acuerdo a los filósofos clásicos hay dos diferentes corrientes:

³⁵ Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola; *DICCIONARIO... op.cit.* p.1528.

- La primera señala que el movimiento social se caracteriza por ser irracional y pretende romper con el orden existente siendo un peligro para el sistema político (sus representantes son Le Bonn, Ortega y Gasset y Tarde).
- La segunda señala que los movimientos colectivos son de orden social y éstos organizados pueden llegar a ser organizaciones complejas de solidaridad (sus representantes, aunque con diferentes ascepciones son Marx, Weber y Durkheim).

También nos refiere que investigadores más reciente (como Wilson y Melucci) afirman que los movimientos sociales no son originados ni conducidos por los individuos marginados, aunque sí podrían significar la diferencia en cuanto al resultado del movimiento.

Emma Goldmann en su obra *The individual, society and the state* nos señala que el bienestar del individuo y el destino de la sociedad humana dependen de los aciertos en políticas económicas y sociales. La crisis, el desempleo, la inestabilidad social y las guerras son producto de las insatisfacciones de las necesidades sociales. Por lo que se debía de instrumentar un programa que evitara el conflicto social y lograra que el proyecto nacional se hiciera factible.

“La individualidad del hombre se ha fortalecido y se fortalece de la cooperación con otros individuos; la ayuda mutua individual y voluntaria pueden crear las bases de una sociedad libre”³⁶

³⁶ Goldmann, Emma; *THE INDIVIDUAL, SOCIETY AND THE STATE*. Free Society Forum. Chicago, Ill. 1940. p.10.

En este punto los temas tan diversos de este trabajo confluyen. La necesidad de desarrollo del país, las tendencias del proceso y lo que este implica: la racionalidad pública. Los esfuerzos de las diferentes administraciones desde la revolución hasta nuestros días por mejorar el nivel de vida sin ver resultados satisfactorios. La reforma del Estado y el proyecto salinista. El Programa Nacional de Solidaridad y sus acciones.

El Pronasol tiene sus orígenes en las formas de trabajo y colaboración comunitarios que no son ajenos a nuestra cultura. Organiza a la sociedad civil y le devuelve espacios para lograr el bienestar de los mexicanos. La crisis existente entre sociedad civil y gobierno ha traído consigo nuevas formas de movimiento social. En los 60 y 70's los movimientos sociales se encontraban aglutinados en los sectores por el corporativismo, pero ahora se han dado nuevas formas de organización que han sobrepasado instancias gubernamentales y políticas en busca de mejoras en los niveles de vida. En 1985 se dio la mejor muestra de solidaridad y participación de la sociedad con el temblor de septiembre, dejando atrás a instancias gubernamentales, resolviendo de momento la necesidad que la apremiaba. Siendo este un momento importante para mostrar la falta de respuestas de instancias gubernamentales por lo que se dió la necesidad de devolver espacios a la sociedad.

El Pronasol fue creado para lograr abatir la pobreza extrema mediante el involucramiento de la comunidad en la resolución de sus necesidades.

“Uno de los objetivos principales del Programa Nacional de Solidaridad consiste en propiciar la participación de la comunidad en acciones tendientes a mejorar sus condiciones de vida.”³⁷

La participación de las comunidades en los Comités dependió de diversos aspectos que se dieron en el desarrollo integral de los ciudadanos.

“Esta participación depende de factores complejos que involucran diversos aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, tales como la concepción que la población tiene sobre su propia situación o sobre el papel que ella misma juega como actor social.”³⁸

Así esta participación se dió de acuerdo a la concepción que los ciudadanos tenían de su propias necesidades y de sus formas de organización y de los estímulos promocionales que recibieron del programa.

³⁷ Chavez Galindo, Ana María (coord.); EL COMBATE A LA POBREZA EN MORELOS: ACIERTOS Y DESACIERTOS DE SOLIDARIDAD. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM. México, 1994. p.50.

³⁸ Chavez Galindo, Ana María (coord.); EL COMBATE A ... *op.cit.* p.62.

Capítulo Cuarto.

EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO : "HOSPITAL DIGNO".

Como se ha visto en los capítulos anteriores, el país tiene la necesidad de superar el subdesarrollo, uno de los principales problemas es la pobreza extrema en la que se encuentra sumergida gran parte de la población, para ello el gobierno de Carlos Salinas implementó el Programa Nacional de Solidaridad. Hemos visto cuáles son los lineamientos principales de este programa, por lo que resta ver cómo se adecuó a la realidad.

Así, como referencia específica tomaremos al Estado de Morelos, que también encauzó sus políticas y acciones económicas y sociales para responder al reto de la modernización. Por lo que tomaremos las características específicas de éste, y a la vez nos ayudará a entender en general un programa nacional. Veremos cómo el gobierno de Antonio Riva Palacio (1988-1994) promovió y concertó la participación de la sociedad para responder a las necesidades de ésta.

Así como se escogió el Estado de Morelos, se tomó el ejemplo de la Secretaría de Salud y Bienestar Social de la misma para analizar de manera más simple el programa. El sector salud y el Programa Nacional de Solidaridad trabajaron con el programa específico de Hospital Digno, por lo que nos abocamos al análisis de éste y para finalizar el capítulo se hace una breve reflexión.

4.1. EL ESTADO DE MORELOS HOY.

El Estado de Morelos forma parte de la región central del país junto con los Estados de México, Querétaro, Puebla, Hidalgo, Tlaxcala, Guanajuato y el Distrito Federal. Se caracteriza por su reducida superficie territorial que consta de 4,958.33 km² y solamente llega a representar el 0.25% de la superficie nacional, siendo el segundo estado más pequeño de la República. (Fuente: *Agenda Estadística 1991. Morelos.*)

Geográficamente se encuentra ubicado al sur del Estado de México y del Distrito Federal, al sur de los Estados de Guerrero y Puebla y al oriente del Estado de México y Guerrero. En cuanto a las barreras naturales éstas son sus limitantes: al norte la Sierra del Ajusco y el Volcán Popocatepetl, al sur los Ríos Amacuzac y Telpancingo, al oriente la Sierra de Puebla y el Río Nexapa y al poniente las Sierras de Ocuila y la de Cholula.

A pesar de ser uno de los Estados más pequeños su clima es variado. El 75% de la superficie tiene un clima cálido subhúmedo con lluvias en verano, un 10% con clima semicálido subhúmedo con lluvias en verano, un 7% con clima templado subhúmedo con lluvias en verano, un 5% con clima semifrío húmedo con lluvias abundantes en verano y la restante superficie cuenta con clima frío.

En cuanto a las condiciones generales de la población tenemos que el Estado cuenta con una población total de 1'195,059 habitantes

ubicados en 33 municipios y 721 localidades.³⁹ De acuerdo a las cifras del Censo de 1990 del total de habitantes 583,785 son hombres y 611,274 mujeres; 836,789 cuentan entre 12 y 19 años de edad y pertenecen o van a incorporarse al grupo poblacional en edad de trabajar y de éstos 359,813 pertenecen a la población económicamente activa (PEA) y 11,456 están desocupados; 466,700 son parte de la población económicamente inactiva y el resto no está especificado. (Fuente: *Anuario Estadístico del Estado de Morelos 1992.*)

De acuerdo a estas cifras el consumo y requerimiento de sobrevivencia del total recae sobre el 29% de la población; es decir de cada uno que trabaja tres dependen de él. Además la población en general es joven y forma un bloque de personas que demandan o van a demandar soluciones económicas y sociales a corto plazo. (Fuente: *Evaluación 3 Años de Solidaridad en Morelos 1989-1991.*)

El estado de Morelos cuenta con uno de los índices mayores de crecimiento demográfico que es superior al 3%, estando por arriba de la media nacional, éste es originado aparte de por el crecimiento natal, por las grandes migraciones, que se dan debido a su posición geográfica y a sus recursos naturales, provenientes del Distrito Federal y de los Estados limítrofes como Guerrero y Puebla. A esto se debe que cuente con la mayor densidad demográfica de la República Mexicana con 260 habitantes por km.2 sin considerar al D.F. A esto habría que añadir la inmensa población flotante como consecuencia de su clima y atractivos turísticos. (Fuente: *Evaluación: Tres años de Solidaridad en Morelos 1989-1991.*)

³⁹ Fuente: XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1990. MORELOS RESULTADOS DEFINITIVOS. ANUARIO ESTADISTICO DEL ESTADO DE MORELOS 1992. INEGI. p.42.

El crecimiento acelerado, observado durante las tres últimas décadas, ha incidido en la economía al incorporar al grupo de la población económicamente activo existente. Las nuevas masas poblacionales han propiciado, además de desempleo y subempleo, demanda de infraestructura de servicios básicos, educación y salud.

La comprensión de este aspecto es fundamental para establecer el diagnóstico de las condiciones y necesidades en general de la población, ya que el tamaño, composición, distribución, características y fluctuaciones de la población son factores determinantes que condicionan y caracterizan las necesidades de prestaciones de servicios en general y del sector salud en particular.

En cuanto a los aspectos generales de la economía a partir de 1950 con la etapa del Desarrollo Estabilizador, México pretendió caminar de una economía evolucionada hasta llegar a la industrialización intermedia. Morelos se fue integrando a la dinámica de la economía nacional modificando su propio esquema económico y social. El crecimiento sostenido hasta 1970 benefició al estado, pero la crisis de los 80's afectó de diferentes maneras al desarrollo de la entidad y a pesar de los esfuerzos realizados para atender a los más necesitados, aún persisten grandes desigualdades económicas y sociales.

La actividad económica preponderante en el estado ha sido la agricultura, pero el sector terciario ha crecido enormemente debido al gran apoyo que se le ha dado por sus características naturales. En cuanto al sector industrial, éste se encuentra en pleno desarrollo.

Según el IX Censo General de Población y Vivienda de 1990 la participación del estado dentro del PIB nacional es de 1.03%.

La actividad agrícola se ha dado gracias a las grandes ventajas naturales y al esfuerzo y tradición de sus pobladores. El clima, ríos, valles, manantiales y su posición geográfica favorecen esta actividad. Todavía en 1950 el estado era inminente agrícola, pero actualmente esta actividad ha declinado y el 86% de la población es urbana. Las actividades agrícolas se han asentado mayormente en las regiones oriental y sur del estado teniendo como características la baja tecnificación debido a la falta de inversión tanto pública como privada, trayendo como consecuencia la baja productividad de la región e incidiendo en los bajos índices de bienestar social de la población. En el estado hay aproximadamente 185,799 hectáreas de tierras cultivadas que representa el 38% de la superficie total del estado, y en general se cultiva caña, jitomate, ejote, cebolla, arroz y granos básicos de temporal, además de la floricultura. Cerca de 81,000 familias se ocupan de las actividades agropecuarias. Como anteriormente señalamos, absorbe casi el 21% del PEA y ha reducido su participación en la generación de riqueza del estado, ya que pasó del 20% del PIB en 1970 a un 11% aproximado en 1988. Los problemas a los que se ha enfrentado la agricultura son la falta de coordinación entre productores y el minifundio y rentismo lo que propicia la carencia de unidades productivas afectando la rentabilidad tanto económica como social. También se limita la participación de los productores en la distribución y en el comercio de sus propios productos. Además existe una falta de interés en la inversión hacia el campo. (Fuente: *Evaluación: Solidaridad en Morelos. Memoria Anual 1992.*)

La actividad ganadera se conforma por la producción de las siguientes especies: aves 80.1%, cabezas de bovino 13.4%, porcinos

4.7%, caprinos 1.0% y ovino 0.8%. La producción de la ganadería se orienta a los sectores medios y altos de la sociedad marginando su consumo a grandes sectores de la misma, afectando los esquemas nutricionales de la población. (Fuente: *Evaluación: Solidaridad en Morelos. Memoria Anual 1992.*)

El sector industrial se encuentra, como ya se mencionó, en pleno desarrollo y aporta el 32% del PIB estatal y absorbe el 22% de la población en edad de trabajar. Está integrado por 4,500 establecimientos de los cuales el 95% son micros y pequeñas industrias y el 5% restante pertenecen a la mediana y gran industria. En cuanto a la producción, la rama más importante es la manufacturera, siguiéndole la de la construcción y después la minera. Dentro de la primera rama, las industrias más importantes en cuanto a la mano de obra empleada y a la inversión encontramos a la industria textil, la automotriz, la química, la petroquímica, la cementera, la productora de alimentos, la calera, la azucarera y la de hidrocarburos. La rama automotriz aporta el 12% de la producción del país, la industria química el 7% y la industria farmacéutica el 4%.

Actualmente el sector servicios es el de mayor relevancia en la actividad económica del estado ya que participa con el 57% del PIB estatal ocupando el 53% de la PEA. El comercio de alimentos es el más importante seguido por el comercio de prendas de vestir y el de productos agrícolas no elaborados. Uno de los grandes problemas es el comercio informal, ya que da empleo a 23% de la PEA y el gobierno ha buscado formas para encauzarlo hacia la economía formal. Por las condiciones geográficas y climatológicas también se le ha caracterizado por su gran afluencia turística por lo que le ha dado últimamente mucho apoyo y

actualmente se está consolidando una infraestructura hotelera, restaurantera y de apoyo de servicios en general de gran relevancia.

Dentro del contexto nacional el estado de Morelos encauza sus esfuerzos hacia la modernización, como es notable la comunidad morelense está en pleno desarrollo, pero hay grandes rezagos sociales que hay que superar para que el beneficio llegue a cada uno. El gobierno ha buscado la manera de satisfacer las demandas articulando y promoviendo acciones y políticas de desarrollo para así, responder a las necesidades de la modernización y a las demandas de la población. Se pretende concertar y promover la participación de cada uno de los sectores que conforman al estado para acabar con rezagos y lograr un desarrollo justo y equilibrado.

4.2. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO.

Como podemos ver, una de las características predominantes del estado fue su transformación de rural a urbano, de igual manera, pasó de ser una entidad predominantemente agrícola a una con un rápido crecimiento en el sector servicios y el sector industrial rebasó en importancia al agrícola perdiendo su autosuficiencia alimentaria. También, a pesar de ser una de las entidades más pequeñas, en cuanto a su extensión territorial, es una de las más densamente pobladas; su población se caracteriza por ser flotante debido a su cercanía con el Distrito Federal; su industria casi no emplea mano de obra local y se ha dado una terciarización de la economía en detrimento del sector primario. En comparación al resto de las entidades no se puede decir que éste sea uno de los estados más pobres, pero tampoco es uno de los más desarrollados.

Entre las necesidades más apremiantes de la población morelense son la dotación y satisfacción de servicios básicos, como en el resto del país, por lo que basándose en estas demandas el gobierno de Antonio Riva Palacio tomó la Ley de Planeación como base y creó los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), como órganos de apoyo para la planeación, programación, ejecución y evaluación de proyectos y obras de desarrollo. Las obras se instrumentaban a través de comités pro-obra creados específicamente para cubrir las necesidades sociales. Este programa fue el antecesor a Solidaridad en el Estado y la operatividad de aquel fue semejante al actual, ayudando a que el Pronasol se asentara rápidamente entre las comunidades, incluso algunas obras comenzadas por aquel fueron retomadas por Solidaridad. Buscando así, que el progreso y desarrollo de la comunidad se sintiera en el acceso de la población a mayores y mejores instancias de bienestar.

El Plan Estatal de Desarrollo fundamenta la unidad de la comunidad y de las instituciones gubernamentales teniendo como marco al Pronasol y pretendiendo la autogestión de las comunidades mediante el apoyo de las autoridades. Establece que la participación de la sociedad en los cauces del desarrollo, el crecimiento de la economía, la búsqueda de la democracia y la descentralización de la vida nacional darían nuevas formas para actuar con responsabilidad en los retos que el país enfrentaba. Por lo tanto buscaba terminar con prácticas paternalistas y centralistas para que el gobierno pasara a ser solamente el coordinador de los esfuerzos y las responsabilidades de cada sector.

El objetivo del Pronasol, como ya se ha establecido, fue la población en condiciones de pobreza extrema por lo que el financiamiento

se trató de canalizar hacia las zonas de mayor marginalidad en el estado. La marginación es una medida empleada por el Consejo Estatal de la Población el cual utiliza indicadores socioeconómicos, como porcentajes de analfabetismo, condiciones de vida y vivienda y percepciones económicas para determinar los grados de pobreza o marginalidad de alguna población en específico. Para el desarrollo de esta tesis se usaron como base dos trabajos diferentes y ambos tienen datos diversos sobre la marginación en el estado.

Así, para medir los niveles de pobreza o marginación existen diferentes parámetros, en la obra *El combate a la pobreza en Morelos: aciertos y desaciertos de Solidaridad* coordinada por Ana María Chávez Galindo, se definen dos de ellos:

- el primero es el llamado *índice de pobreza* que es de acuerdo al ingreso y tomando como base menos de dos salarios mínimos al mes; y
- el segundo *índice de carencia de servicios públicos* donde se contemplan cinco factores: educación, salud, agua potable, electricidad y drenaje.

Utilizando estos índices se define a la población pobre desde dos puntos de vista diferentes, la que no tiene el ingreso suficiente para sufragar sus requerimientos básicos, y la que no cuenta con los servicios básicos para tener un mínimo de bienestar. De acuerdo a la obra citada la región que mayor pobreza o de alta marginalidad es la este y es la que más municipios abarca, siguiéndole la sur y la más favorecida es la norte con un menor índice de pobreza o de marginalidad.

- **Región este:** Tlalnepantla, Totolapan, Tlayacapan, Atlatlahucan, Yautepec, Yecapixtla, Tetela del Volcán, Ocuituco, Zacualpan Temoac, Jantetelco, Cuautla, Ayala, Jomacatepec, Tepalcingo y Axochiapan.
- **Región sur:** Miacatlán, Xochitepec, Tlaltizapán, Zacatepec, Jojutla, Amacuzac, Tlaquiltenengo, Puente de Ixtla, Mazatepec, Tetecala y Coatlán del Río.
- **Región Norte:** Cuernavaca, Huitzilac, Jiutepec, Emiliano Zapata, Tepoztlán y Temixco.

Según el trabajo *Evaluación: Tres Años de Solidaridad en Morelos 1989-1991* publicado por el gobierno del estado tenemos:

- 22 municipios de alta marginalidad: Amacuzac, Atlatlahuacan, Axochiapan, Ayala, Coatlán del Río, Jantetelco, Jonacatepec, Mazatepec, Miacatlán, Ocuituco, Temoac, Tepalcingo, Tetecala, Tetela del Volcán, Tlalnepantla, Tlaltizapan, Tlaquiltenango, Tlayacapan, Totolapan, Xochitepec, Yecapixtla y Zacualpan;
- 9 municipios de marginalidad media: Cuautla, Emiliano Zapata, Huitziliac, Jojutla, Puente de Ixtla, Temixco, Tepoztlán, Yautepec y Zacatepec; y
- 2 de baja marginalidad: Cuernavaca y Jiutepec.

Así, en Morelos el Pronasol comenzó a funcionar en el año de 1989 como artífice de la política social de la administración salinista abocándose hacia las comunidades más rezagadas y tratando de cubrir las demandas más sentidas de la población. Los grupos más necesitados eran las comunidades indígenas, los campesinos de menores recursos y los habitantes de zonas urbanas de colonias marginadas. El programa fue tan bien recibido que la gente comenzó a organizarse y a hacer sentir sus demandas más apremiantes haciendo suya la forma de trabajo de éste y entablando una nueva relación con las autoridades. Por lo que se consideró el formato del programa en cuanto el respeto a la voluntad, iniciativa y formas de organización de los participantes evitando imponer demandas y voluntades ficticias; la participación organizada desde la definición de proyectos hasta la terminación y evaluación del proyecto en la mayoría de los casos; la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad evitando prácticas paternalistas; y tratando de cumplir con los tiempos y el ejercicio honesto de recursos en la mayoría de los casos. Esto se aplicó en las diferentes vertientes que abarcaban al programa: Solidaridad para el bienestar social, Solidaridad para la producción y Solidaridad para el desarrollo regional.

Así, en Morelos en 1989 la inversión total ejercida, en millones de pesos, fue de 38,325.1, de la cual se utilizó 18,637.3 para programas sociales; 13,140.2 para programas productivos y 6,547.6 para infraestructura de apoyo. (Fuente: *Evaluación: Tres Años de Solidaridad en Morelos 1989-1991.*)

En 1990 la inversión, en millones de pesos, fue de 107,589.9, de los cuales 54,459.6 fueron para programas sociales, 43,742.0 para programas productivos y 9,388.3 para infraestructura de apoyo. (Fuente: *Evaluación: Tres Años de Solidaridad en Morelos 1989-1991.*)

Para 1991 la inversión total, en millones de pesos, aumentó a 133,026.1, de los cuales se dividieron de la siguiente manera: para programas sociales 62,398.8, para programas productivos 37,397.7 y para infraestructura de apoyo 33,229.6. (Fuente: *Evaluación: Tres Años de Solidaridad en Morelos 1989-1991.*)

Ya para 1992 la inversión total, en millones de pesos, fue de 184,614.97, dividida en 109,585.82 para programas sociales, 59,789.66 para programas productivos y el restante de 15,239.48 para programas de infraestructura de apoyo. (Fuente: *Evaluación: Solidaridad en Morelos. Memoria Anual 1992.*)

Estas cifras nos señalan el crecimiento del Pronasol mediante la inversión. El de mayor crecimiento fue el dedicado a los programas sociales, siguiéndole los programas productivos y el de infraestructura de apoyo, de donde se puede concluir que se dieron más obras pequeñas como electrificación y pavimentación y menos obras grandes de infraestructura como carreteras.

De la inversión ejercida en 1989 el 54.1% fue proporcionado por la Federación y el 45.9% por el estado; en 1990 la Federación proporcionó el 58.5%, mientras que el estado un 41.5%; para 1991 la Federación dió un 70.8% y el estado un 29.2% y para 1992 el 61.1% lo donó la Federación, el 24.4% fue del estado, el 12.9% fue de los propios beneficiarios y el 12.8% restante fue otorgado por medio de créditos. En el período de 1989-1991 no se especifican estos dos últimos rubros por falta de información.

Con estos datos se puede observar que la participación social se dió sin precedentes y que el Programa Nacional de Solidaridad logró la realización de obras esperadas por las comunidades buscando combatir la pobreza y elevar el nivel de vida de las comunidades.

De acuerdo a los cuadros referentes a los diversos aspectos del programa en los municipios podemos observar que de acuerdo a los diferentes grados de marginalidad en los municipios (ver anexo n°1) la inversión per cápita en promedio en los de alta marginalidad fue de 133,217 pesos; en los de marginalidad media fue de 101,830 pesos y en los de marginalidad baja fue de 68,753 pesos. Así, los municipios más necesitados recibieron mayor parte de la inversión encontrándose muy por encima de la media estatal (101,266 pesos) a excepción de Mazatepec, Ocuituco, Tetecala, Tlalquitenango, Xochitepec y Zacualpanque; los de marginalidad media recibieron en su mayoría, E. Zapata, Huitzilac, P.de Ixtla y Tepoztlán, menos de la media estatal y los de baja marginalidad, Cuernavaca y Jiutepec, estuvieron ambos por debajo de la media pero la inversión se efectuó en zonas urbanas marginales (los programas principales de estas fueron Urbanización, Electrificación, Escuela Digna e Instalaciones Deportivas).

En cuanto a los comités establecidos en 1989 existían 750, para 1990 hubieron 1057, en 1991 se incrementaron a 1725 y en 1992 se registraron 1270. De estos comités entre 1989 y 1991 los principales programas fueron (ver anexo n°2): Escuela Digna, Urbanización y Electrificación en Bienestar Social; en Producción el más importante fue el de Crédito a la Palabra; y en el Desarrollo Regional el de Caminos Rurales. Para los municipios de alta marginalidad el programa más importante fue el de Crédito a la Palabra; para los de marginalidad media los programas más importante fueron de Producción y Comercialización

de Productos Agro-Industriales; y los de marginalidad baja fueron de Urbanización, Electrificación y Escuela Digna.

Mientras que en 1992 se registraron para los siguientes programas: Pavimentación (596 comités), Niños en Solidaridad (325 comités), Agua Potable y Drenaje (193 comités), Escuela Digna (112 comités), Empresas por Solidaridad (32 comités), Revestimiento de Canales (22 comités), Mejoramiento de Vivienda (16 comités), Electrificación (11 comités) y Mujeres en Solidaridad (7 comités). Podemos observar que el Programa de Crédito no aparece dentro de los principales en 1992 debido a la falta de recuperación de los créditos otorgados a los campesinos en el periodo de 1989-1991 siendo que éste fue el más importante para los municipios de alta marginalidad. Durante el periodo de 1989-1992 se dió una mayor tendencia hacia los programas de contenido social siendo los principales enfocados a la niñez como Escuela Digna y Niños de Solidaridad. Los que menos comités tuvieron fueron los respectivos al desarrollo regional.

Solidaridad tiene como objetivo fundamental contribuir al mejoramiento del nivel de vida de las poblaciones más necesitadas del país. Las comunidades más pequeñas valoran más la participación comunitaria que la ayuda que podía recibir del gobierno; mientras que los habitantes de zonas urbanas creían que la solución a sus problemas debía de venir del gobierno. Así, las comunidades rurales tuvieron cierta resistencia al gobierno pero confiaron en la participación de su comunidad.

Morelos en 1992 fue favorecido por el gasto de Solidaridad ya que tiene un 1.5% de la población nacional y recibió el 2% del gasto ejercido en el país. En general se destinó una mayor parte a programas

que favorecen el bienestar social, en segundo término los que apoyan la producción agropecuaria y al final los de desarrollo regional. La dotación de servicios públicos impacta mayormente en las zonas más pobres logrando mejorar la calidad de vida al elevar índices de salud, mejorar la disponibilidad hacia el trabajo, la asistencia y el desempeño de los niños en la escuela etc. aunque no incida en el aumento del ingreso.

De acuerdo a una encuesta realizada para analizar los aciertos y desaciertos del programa de Solidaridad en Morelos para averiguar la participación de la ciudadanía se donde se estableció la información y el conocimiento que tienen sobre el programa. Es lógico suponer que estos inciden en la participación de la comunidad para la solución de sus problemas. Así, en el estado sí se logró promover la participación social en la solución a sus problemas y la gente más pobre y necesitada es la que está más dispuesta a participar. Con la participación social las demandas han sido más eficazmente resueltas y la ésta ha ido en aumento.

4.3. LA SECRETARIA DE SALUD Y BIENESTAR SOCIAL DEL ESTADO DE MORELOS.

El Plan Estatal de Desarrollo de 1988-1994 tiene como meta:

“...atender los rezagos históricos en servicios básicos de bienes y servicios como: agua potable, alcantarillado, electrificación, educación, salud y vivienda, y fortalecer las actividades productivas en nuestro medio rural, sin descuidar la infraestructura de apoyo necesario para el desarrollo regional.”⁴⁰

⁴⁰ Riva Palacio L , Antonio; EVALUACION: SOLIDARIDAD EN MORELOS 1992. Cuernavaca, Mor. 1993. p.3.

Recientemente se puso de manifiesto la estrecha relación existente entre el bienestar económico y el estado general de la población con respecto a la salud; por ello la salud no se puede dar de forma aislada e independiente, al contrario, la estructura es tan compleja e interdependiente que sola no puede determinar y condicionar los niveles de bienestar social. Entre los factores sociales más allegados a la situación de la salud encontramos la educación, la vivienda, el ambiente y los servicios de salud.

“La Ley de Planeación vigente (1990-1994) en el país exige la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo para cada período gubernamental. En el capítulo del Plan referente al mejoramiento productivo del nivel de vida, que está orientado a lograr el bienestar de la nación, destacan los aspectos de salud y seguridad social, impartición de justicia, educación, cultura y arte, deporte y juventud, alimentación, abasto, vivienda y servicios urbanos.”⁴¹

De acuerdo a esta Ley el Sistema Nacional de Salud elaboró el Programa Nacional de Salud 1990-1994 donde convergen los diferentes aspectos de la salud, es decir la medicina pública, la social y la privada; y así lograr conjuntamente los objetivos esenciales de éste, el cual su fin último es lograr la salud y la asistencia social íntegramente en el desarrollo socio-económico del país.

“El Sistema Nacional de Salud se establece como la instancia responsable de armonizar los programas y servicios de salud que realizan las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federales como estatales, así como los de las personas físicas o morales de los sectores social y privado, con el fin de hacer efectivo el derecho de la protección de la salud consagrado en el artículo cuarto de la Constitución Política del país.”⁴²

⁴¹ Secretaría de Salud; PROGRAMA NACIONAL DE SALUD 1990-1994. Unidad de Comunicación Social, SSA. México, 1990. p.3.

⁴² Secretaría de Salud; PROGRAMA... *op.cit.* p.3

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El Sistema Nacional de Salud está compuesto por la Secretaría de Salud, que legalmente se encuentra a la cabeza de éste, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), los servicios de salud y asistencia social de los gobiernos estatales y municipales y los prestadores del servicio sociales y privados.

Para poder establecer políticas de desarrollo estatales fue creado el Comité para la Planeación del Desarrollo de Morelos, éste en el campo de la salud y el bienestar social creó a su vez el Subcomité de Salud, el que es dirigido por la Secretaría del ramo; por lo que la Secretaría de Salud y Bienestar Social (SSBS) del Estado es la coordinadora de los esfuerzos estatales con respecto a los programas de salud y bienestar. Así, conjuntamente con el ISSSTE, el IMSS, el sistema DIF, la Universidad Autónoma del Estado y médicos de la iniciativa privada dan forma al Programa Estatal de Salud, con el objetivo principal de garantizar a los morelenses mejores niveles de salud y bienestar.

Por ello la preservación de la salud en el estado se logra gracias a la coordinación de esfuerzos de diferentes organismos y personas que brindan servicios de atención médica en todos los niveles a la habitantes de Morelos.

4.3.1. HOSPITAL DIGNO.

El programa Hospital Digno forma parte del Pronasol y está dirigido a resarcir las carencias en la atención a la proporción de los

servicios relativos a la salud en el medio hospitalario con el objetivo de mejorar la atención médica en dichos centros

Se dirige a los centros de *servicio público y social*, ya que estas instituciones proporcionan sus servicios a personas de escasos recursos, principalmente.

Se pretende mejorar y aumentar la infraestructura existente, para acabar con rezagos y carencias tanto en obra civil como en equipo médico, medicamentos y personal; elevar la calidad de los servicios suministrados; lograr la total higiene y limpieza; y lograr que la comunidad se interese por procurarse a sí misma no sólo un hospital digno, sino que también sea partícipe de su propio bienestar social.

El programa se sustenta en la suma de esfuerzos de la comunidad, los médicos, las enfermeras, los trabajadores sociales. Los gobiernos municipales, estatales y federales, y todos los relacionados con la búsqueda de más y mejores servicios a la salud.

Hospital General de Cuautla.

Los antecedentes del Hospital General de Cuautla se remiten a agosto de 1986, cuando la Secretaría de Salud descentralizó los servicios de salud del Estado de Morelos mediante convenios por lo que surgió lo que actualmente se denomina como Secretaría de Salud y Bienestar Social del Estado de Morelos. Con la firma de estos convenios las instalaciones del Programa IMSS-COPLAMAR fueron incorporadas a esta Secretaría. Por lo que la Clínica Hospital de Campo de la localidad de Cuautlixco, municipio de Cuautla pasó a depender de la SSBS del estado de Morelos, y actualmente es el Hospital General de Cuautla.

Según el esquema de regionalización de la SSBS la atención médica se integra por tres jurisdicciones sedes: Cuernavaca, Jojutla y Cuautla. Cada una de ellas tiene un ámbito geográfico y por lo tanto una red de unidades de primer nivel. El Hospital General de Cuautla es la sede de la jurisdicción del mismo nombre.

Este hospital atiende a la población abierta compuesta por 236,983 personas, esto se refiere a la que carece de algún tipo de seguridad social, asentada en diez municipios: Ayala, Cuautla, Ocuituco, Tetela del Volcán, Temoac, Yecapixtla, Zacualpan, Jantetelco y Atlatlaucan Como se puede ver todos ellos, excepto Cuautla, están considerados de alta marginalidad. Estos cuentan con 52 unidades de primer nivel más diez unidades móviles de atención médica que en caso necesario se remiten al hospital perteneciente al segundo nivel de atención médica.

La estructura de los servicios de salud se encuentra jerarquizada en tres niveles: el primer nivel es el que se encuentra en estrecho contacto con la población; el segundo nivel se refiere a los hospitales que atienden pacientes de primer nivel que requieren de un grado mayor de especialidad y cuentan con urgencias, consulta externa y hospitalización; y el tercer nivel está conformado por los centros médicos nacionales y hospitales de especialidades.

El Hospital General de Cuautla fue creado hace 18 años con el propósito de atender las necesidades de la población existente, por lo que actualmente éste ha sido rebasado en las demandas que la población requiere. Su infraestructura es insuficiente y ante las perspectivas del crecimiento demográfico se tuvo la imperiosa necesidad de rehabilitarlo.

La propuesta inicial para incluir este hospital dentro del Programa fue de tres etapas accionadas en tres años: el primer año se ampliaría el servicios de urgencias y su equipamiento; el segundo años se trabajaría en la habilitación general del hospital, en la adquisición del equipo médico faltante y en la reposición del obsoleto; y el tercer año se reestructurarían y ampliarían las áreas administrativas y se haría la construcción de un pequeña biblioteca.

4.3.2. COMITÉ DE SOLIDARIDAD.

Debido a las necesidades de este hospital se dispuso proponerlo ante el Coordinador del Programa Hospital Digno por parte de la SSBS del estado, del Director del mismo, el Delegado Regional de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el estado de Morelos. Esta propuesta se realizó el 26 de marzo de 1992 ante las diferentes instancias interventoras en el proceso de selección de las obras a realizar y fue aprobado el 10 de abril del mismo año cuando se debía de integrar totalmente el Expediente Técnico y presentarlo ante la Dirección General de Coordinación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social.

Así, el presupuesto asignado a este Programa fue solamente por parte del gobierno federal y por el gobierno estatal proporcionando cada uno el cincuenta por ciento de la cantidad estimada.

El 2 de julio de 1992 en el auditorio del propio hospital se eligió a los integrantes del Comité que tuvieron las funciones de vigilar y de seguir el avance de la obra y así, éste quedó conformado por:

- Presidente de la República Mexicana,
- Gobernador Constitucional del Estado de Morelos,
- Secretario de Salud y Bienestar Social del Estado,

estos como representante honorarios del Comité; los elegidos democráticamente fueron:

- Presidente: Director del Hospital de Cuautla,
- Secretario Técnico: Médico adscrito a la unidad referida,
- Tesorera: representante de la comunidad,
- 1er. Vocal: Doctor adscrito a la unidad referida, y
- 2ndo. Vocal: Enfermera adscrita a la unidad referida.

Para este programa sólo se organizó un Comité participante con doscientos ciudadanos involucrados en la remodelación del servicio de urgencias, éste consistió en la ampliación del área. La obra de remodelación terminó el 24 de enero de 1994, pero de acuerdo al plan original todavía faltaban espacios del hospital por remodelar.

Entre los logros del Programa Hospital Digno se identificó la participación general, con la participación del personal del hospital, de la comunidad y del servicio público. De acuerdo a las necesidades de la comunidad, al ser de alta marginalidad, y de lo estipulado en el programa el Hospital General de Cuautla era un candidato viable a su remodelación. Lo que ayudó a una parte de la población en Morelos a mejorar su nivel

de vida y a lograr mayores grados de bienestar al buscar proporcionarles atención médica integral de especialidad en consulta interna, urgencias y hospitalización; inducir a los pacientes a programas de planificación familiar, vacunación, vigilancia epidemiológica, prevención de enfermedades gastrointestinales y desnutrición.

Los esfuerzos de solidaridad por proporcionar bienestar han sido válidos y han dado sus frutos como lo muestra la remodelación del hospital pero con los cambios de administración se pierden los programas para dar paso a otros. Para poder resolver el problema de la pobreza extrema es necesario es una planeación a largo plazo que no sean programas sexenales. Solidaridad dio resultados tangibles, por lo que su estructura debería de ser aprovechada para seguir mejorando la calidad de vida de los mexicanos.

CONCLUSIONES.

El año 2000 es un choque entre dos siglos para México, en el que queremos dejar la pobreza extrema y el que se intenta afrontar, el de la modernización/globalización. Hoy en día el país vive en una situación de crisis, pobreza, incertidumbre e injusticia. La mayoría se hunde en la miseria y ve a una minoría fortalecer su poderío económico convirtiéndonos en observadores de las consecuencias. Mientras las fuerzas económicas internacionales se alinean formando nuevos espacios comerciales y políticos dejando a un lado empresas, naciones y regiones, trastocando costumbres y valores para conformar sin importar nada el mercado mundial. Por lo que cada país debe de lograr la mejor asignación de recursos posible a nivel internacional. Así, la competitividad es esencial a todos los niveles desde el individual, hasta el regional y para sobrevivir es fundamental que se tenga la capacidad para competir.

Vemos cómo la problemática mundial y nacional nos conducen a las necesidades generales e individuales de nuestro país. El subdesarrollo que impera es condicionante para el reforzamiento de la sociedad civil. Es decir, las características propias del subdesarrollo en el país hace que reflexionemos ante nuestras necesidades.

El problema del desarrollo es un problema global que no solo se centra en el ámbito económico, ya que la estructura de un país se conforma por factores económicos, políticos, sociales, culturales e institucionales. Los países que por sus características se clasifican como subdesarrollados luchan para sacar adelante a su población. Por ser uno de ellos, debemos contar con determinados factores que logren una economía estable con un crecimiento equilibrado entre los diferentes

sectores, que aumente el ingreso equitativamente y que garantice al inversionista un mínimo de seguridad, tanto en inversión interna como externa, pública o privada en infraestructura para el desarrollo y disposición del gobierno para mantener el orden jurídico y social, con el objetivo de estimular, mediante política económica, las inversiones arriba mencionadas. Las políticas de desarrollo deben de ser cuidadosamente programadas para evitar desperdicio de recursos, procurar coherencia y lograr coordinar sectores, dependencias y organismos con el propósito de mejorar los niveles y condiciones de vida de la población como se intentó con el Pronasol, *sin poder evitar dejar a un lado las críticas de las que fue objeto en cuanto a corrupción, tintes políticos, cuotas clientelistas etc.* No basta con obtener los satisfactores económicos, políticos y sociales, también hay una necesidad de un nivel adecuado de racionalidad pública que logre una clase política competente que represente los intereses de la población, la preservación del sistema social y la soberanía de la nación. Las condiciones que imperan en nuestra nación, analfabetismo, la brecha socioeconómica cada día mayor y la baja productividad hacen que nuestra racionalidad pública sea precaria es decir con niveles altos de desnutrición, alta marginalidad en las comunidades y una deficiente calidad de vida. Todo esto nos indica que el proceso de desarrollo es complicado y depende de diversos factores que por sí solos no van a resolver nada. Dentro de este proceso de desarrollo llevado a cabo en los sexenios de la Madrid y de Salinas el modelo a seguir fue el de la reestructuración acelerada, según el término de Helio Jauregui, llevada a cabo mediante la Reforma del Estado, promoviendo reformas a corto plazo a nivel económico, político, social e institucional, auxiliados por una élite de tecnócratas que formaron parte de sus gabinetes.

La pobreza en el país es cada vez mayor, este problema no es de hoy ni de ayer, es un problema ancestral que el país ha arrastrado

históricamente. Cualquier Estado busca preservar el sistema que lo creó, es innato a él, para lo cual deben de conservar la paz social, esto se logra dotando de los satisfactores mínimos de bienestar social y cubriendo las demandas generales de la población. Desde el ángulo de la calidad de vida, los cometidos del Estado consisten en lograr que la sociedad acceda al progreso material, moral e intelectual que la haga florecer, si el Estado no consigue que la sociedad cubra sus necesidades primordiales comienza su declive y debilitamiento.

El Estado mexicano sienta sus bases en la Constitución de 1917 donde se establece el proyecto político y social de la nación que resultó de la gesta revolucionaria. Este proyecto nacional busca la justicia social mediante derechos y principios sociales siendo éstos la plataforma de desarrollo de los gobiernos posrevolucionarios. Desde entonces el Estado se transformó y los diferentes gobiernos, cada uno con sus propuestas y políticas propias, siempre se preocuparon por la justicia social que hoy en día no ha sido alcanzada. Esto dió como resultado un gobierno propietario que nunca logró cubrir las necesidades básicas de la población; por lo que el Estado mexicano contemporáneo está comprometido con el mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías y con la proporción de bienestar y desarrollo a cada individuo, es decir con la justicia social. El crecimiento económico del país se caracterizó por un intervencionismo económico gubernamental volviéndose rector, planificador, y promotor del desarrollo, regulador de mercados, de bienes y servicios y de la fuerza de laboral, inversionista y empresario y promotor del bienestar social. Por lo que la gran paradoja del Estado benefactor fue que cuando más pretendía ayudar e invertir en la gente más fuera del mercado quedaba por carecer de incentivos para salir de la pobreza propiciando un gobierno populista de dimensiones incontrolables con grandes deficiencias en la respuesta a la crecientes demandas sociales. En

la década de los ochenta se puso de manifiesto la incapacidad de los mecanismos del gobierno por resolver las necesidades sociales y las excesivas estructuras gubernamentales, que además de no dar respuesta a las demandas de la sociedad, inhibía el desarrollo de ésta.

Así, la capacidad histórica de nuestro Estado determinó la elección de un modelo neoliberal de crecimiento económico para reducir la actividad del gobierno a su mínima expresión. C. Salinas de Gortari buscó modernizar al país y adecuar y reestructurar al Estado. La viabilidad del proyecto económico dependía de adecuarse a la economía mundial, del redimensionamiento del aparato gubernamental, de una nueva relación entre gobierno y sociedad y de no permitir un estallido del conflicto social. Todo ello con la responsabilidad de acabar con la pobreza; y no por cumplir con la justicia social en específico, sino por la necesidad de contribuir a la viabilidad del proyecto económico. “Reforma a la Revolución” fue como definió su filosofía política aplicada en su periodo de gobierno, donde considera al liberalismo social como el equilibrio entre los extremos del estatismo y del neoliberalismo. Ésto llevó a proponer un modelo de desarrollo liberal con un Estado rector de la vida nacional comprometido con la justicia social (dentro del pensamiento político de CSG no hay claridad entre el concepto de Estado y gobierno). Se estableció el PRONASOL que había de dar cauce a los programas sociales erradicando prácticas paternalistas y populistas. Así Solidaridad nació con la ardua tarea de erradicar la extrema pobreza en un ambiente neoliberal tildándolo con el adjetivo de social: el liberalismo social.

Como condición de desarrollo se establece que sin oportunidades y bases materiales y justas se limita el derecho a la libertad y a la formación de individuos íntegros. Así se debe de dotar a los individuos de un medio propicio para desarrollar cualidades y capacidades que les permitan

integrarse y participar activamente en las transformaciones que caracterizan al mundo de hoy, por lo que una política social debe de pugnar por la formación de individuos capaces. La doctrina del liberalismo social buscó otorgar a cada individuo los elementos esenciales para una vida digna y se basó en que el Estado está comprometido con la dotación de servicios y al no poderlos proporcionar buscó una fórmula diferente para otorgarlos. Así, compromete a las comunidades y mediante la participación conjunta dar solución a las necesidades sociales pretendiendo que cada individuo propicie las condiciones para el mejoramiento de su nivel de vida mediante la toma de conciencia y la acción. Esto no significó que el gobierno se deslindara de proporcionar bienestar a cada uno de los mexicanos, al contrario, ya que debió de responder a las expectativas colaborando y promoviendo la justicia social.

El Pronasol tiene sus orígenes en las formas de trabajo y colaboración comunitarias y vio la necesidad de devolver espacios a la sociedad para lograr el bienestar de los mexicanos. El programa fue tan bien recibido que la gente comenzó a organizarse y a hacer sentir sus demandas más apremiantes y entabló una nueva relación con las autoridades. Esto se dió debido a que los espacios ya eran buscados por la propia sociedad. Ya que como mencionamos en el capítulo tercero, la insatisfacción de las necesidades sociales da el fortalecimiento de la sociedad civil, es decir cuando las instancias políticas son rebasadas por las demandas y la inconformidad de la sociedad, los canales entre la ciudadanía y la autoridad son deficientes provocando un cambio de actitud en la sociedad, lo que da pie al surgimiento de movimientos sociales. Estos pueden llegar a romper con el orden existente siendo un peligro para el sistema político.

Es importante decir que la consecuencia más importante del Pronasol fue la de lograr que la comunidad y el individuo acrecentaran su propia iniciativa para extender el bienestar y las opciones de una mejor calidad de vida al propiciar un espacio de acción y expresión. Así se entenderá que la participación social conduce a que ciudadanos y grupos sociales asuman su rol en el proceso de desarrollo individual y nacional y para que sean los partícipes en la toma de decisiones sobre cuestiones públicas. El bienestar del individuo y de la sociedad en sí, dependen de los aciertos en políticas económicas y sociales, por ello es importante la racionalidad pública de la sociedad.

Han pasado más de diez años de liberalismo económico en el mundo y los saldos en términos de bienestar y progreso social son del todo insatisfactorios. Los resultados sociales del liberalismo son desestabilizadores por las tensiones sociales que se acumulan. Hay una exclusión de amplios sectores de la población del bienestar económico y social trayendo como consecuencias el desempleo, la marginación y el incremento de la pobreza. Nuestro país no fue la excepción en cuanto a las consecuencias neoliberales. Las necesidades mundiales de globalización no cubrieron las expectativas nacionales en cuanto a las necesidades y cuestiones sociales de la población.

El país ha transitado por una década de grandes transformaciones en la búsqueda del desarrollo, en la que todavía no logra un crecimiento sostenido. En su momento se logró el saneamiento de las finanzas públicas, la eliminación del déficit fiscal, la estabilidad de la inflación, han desaparecido subsidios, se logró el adelgazamiento del sector público, se ha dado una gran apertura comercial y de inversiones, se dió un gran estímulo a la productividad; pero no se ha logrado que el PIB aumente, ni que desaparezca el desempleo. Ninguna política económica puede ser

aceptable y/o sostenible sin crecimiento. La pobreza en todo el territorio nacional persiste y las carencias sociales son múltiples, no se lograron los estándares de bienestar social prometidos, se agudizaron las necesidades y no sólo en las clases marginales, sino la crisis esta permeando la clase media. La política de Salinas tuvo aciertos, pero también fracasos en materia de salarios, empleo y otros indicadores del bienestar social; hay grandes contrastes en la concentración del ingreso, de las riquezas y de las oportunidades, no obtuvimos un desarrollo social equilibrado, ni logramos un crecimiento sostenido, presenciamos el resquebrajamiento de las instituciones políticas y el colapso de esquemas de protección social; revelándose incapaz de traducirse en una mejoría sustancial en los niveles de vida de amplios sectores de la población.

El movimiento armado en Chiapas puso de manifiesto la debilidad del proyecto económico neoliberal y junto con la turbulencia política se mostraron las grandes dificultades en el proceso de modernización del país. El Pronasol no representó una respuesta clara a la pobreza que padecen millones de mexicanos, ya que no logró reducir el número de éstos que viven en condiciones de pobreza extrema y hay quienes opinan que se orientó más a paliar los efectos de la política neoliberal que a incluir a los marginados en las políticas generales de desarrollo. Aún así, permitió ayudar a miles de mexicanos a acceder a instancias mejores de vida mediante la dotación de servicios básicos, pero las carencias persisten entre la población porque no promovió una verdadera redistribución equitativa de la riqueza.

Los problemas sociales de México son ancestrales, el Pronasol no pudo solucionarlos, pero sí sentó un precedente en la relación gobierno-instituciones-sociedad. La pobreza es compleja y el Pronasol actuó sobre varios factores, pero no sobre todos; siendo así un programa de

controvertido alcance, pero lo importante es que es un punto de partida; siendo imperfecto, su gran acierto fue movilizar a comunidades y hacerlas autoras sobre su propio desarrollo con la corresponsabilidad del gobierno. El combate a la pobreza y el acceso al bienestar no pueden ser políticas de un solo sexenio, por lo que la lucha contra ésta debe de ser planeada a largo plazo y sobrepasar administraciones. La instrumentación del programa también intentó terminar con relaciones clientelistas induciendo a las comunidades a la autogestión en la solución a las necesidades, una nueva concertación entre el gobierno y la sociedad, una racionalidad en el uso de los recursos públicos y descentralizar la toma de decisiones en los tres diferentes niveles de gobierno. Es importante reafirmar que la política social se construyó sobre costumbres arraigadas en tradiciones y patrones culturales propios de la comunidad y en general de la sociedad mexicana regresando a las comunidades su capacidad de gestión. Sus intentos fueron válidos y aunque no desterró prácticas clientelistas y de corrupción, si logró transformar la participación de los ciudadanos, ya que de ser apática, desconfiada y pasiva, paso a ser más activa, participativa y propositiva, aunando además el cambio de percepción que cada comunidad tiene sobre su propia situación y de la capacidad que tienen para transformarla.

Se puede decir que el Pronasol se instrumentó para evitar el conflicto social (cometido que no cumplió íntegramente) surgido por la disminución del poder adquisitivo, desempleo, desigualdad en la distribución de ingreso, contrarrestando el descontento provocado por la política neoliberal (venta de empresas paraestatales, quiebra de pequeñas y medianas empresas, apertura de los mercados, etc...). Pero el programa fue un buen comienzo para pensar y actuar la política social desde la necesidad y la ciudadanía, respetando a cada comunidad y a su propia toma de decisiones en cuanto a la democracia.

La prioridad es cambiar las condiciones de vida de millones de mexicanos y abrir cauces para la participación política y respetar los derechos de la población. Distribuir riqueza, lograr la justicia social y *construir una política democrática*. Es imposible construir un sistema democrático si no han sido satisfechas las necesidades más apremiantes del ser humano. Hacer ciudadanos no sólo se refiere a la participación o no participación electoral, una real ciudadanía se refiere a hacer personas que hayan superado los niveles de indigencia, personas íntegras y no marginales. La participación no debe de remitirse solamente a los procesos electorales, debe de ir más allá y exigir a los gobernantes el cumplimiento de sus obligaciones y deberes instituyendo al individuo como base del cambio.

“Toda solución a los problemas de México dependerá del pueblo trabajador y la clase obrera, de sus organizaciones democráticas, *representativa y autónomas*, de sus alianzas, conciencia, combatividad y sagacidad de su arrojo y prudencia, pasión y cálculo”⁴³

La experiencia en el Estado de Morelos se repitió por toda la República y como ya se ha dicho, se dieron experiencias negativas de corrupción y clientelismo, pero sí se lograron avances reales en las diferentes comunidades permitiendo que la política social cambiara en algo las condiciones de vida de la población. Una comunidad con necesidades que se organizó, mediante su propio esfuerzo y organización logró obtener ese satisfactor que le reditúa en su propio círculo de bienestar y desarrollo. El trabajo en conjunto de la sociedad y el gobierno fue muy acertado cubriendo necesidades reales de la población siendo pequeñas acciones la solución en específico, para lograr el desarrollo del país en general.

⁴³ González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique; MEXICO HOY. Ed. Siglo XXI. México, 1987. p.9

ANEXO 1

Tabla de evaluación concentrada del Programa Nacional de Solidaridad por municipio 1991.

MUNICIPIO	HABITANTES	%POBLACION	N. LOCALIDAD	N. COLONIAS	INVERSION	%ESTADO	INV PERCAPITA	%ESTATAL
AMACUZAC	13,659	1.14	22	1	2,250,122	1.69	164,735	57
ATLATLALHUCAN	9,255	0.8	24	0	1,045,927	0.79	113,012	7.8
AXOCHIAPAN	28,283	2.19	24	0	3,653,438	2.75	138,243	31.9
AYALA	52,989	4.43	48	0	5,701,482	4.29	107,838	2.6
COATLAN DEL RI	8,865	0.73	16	0	1,096,201	0.82	125,509	20.67
CUAUTLA	120,315	10.07	35	47	15,488,021	11.61	128,396	22.5
CUERNAVACA	291,264	23.54	19	208	15,712,833	11.61	55,859	-47
E. ZAPATA	33,646	2.82	6	0	920,864	0.69	27,370	-73.89
HUITZILAC	10,573	0.86	35	0	853,447	0	80,719	-23.01
JANTETELCO	11,475	0.96	17	0	1,676,792	1.26	146,128	39.38
JIUTEPEC	101,275	8.47	17	86	8,268,798	6.2	81,647	-25.7
JOJUTLA	47,021	3.93	33	0	5,000,683	3.78	106,350	1.4
JONACATEPEC	11,255	0.94	12	0	1,813,142	1.2	165,999	1.1
MAZATEPEC	7,142	0.69	8	0	506,981	0.38	70,986	-32.3
MIACATLAN	19,069	1.6	25	0	5,171,956	3.88	271,223	158.7
OCUITZCO	13,079	1.09	15	0	1,191,817	0.89	91,109	-13.1
P. DE IXTLA	43,930	3.68	56	0	2,955,926	2.22	67,287	35.8
TEMIXCO	67,736	5.67	8	0	3,747,455	2.82	55,324	-47.2
TEMOAC	10,240	0.86	4	0	1,232,842	0.93	120,395	14.84
TEPALCINGO	20,553	1.72	19	0	4,443,141	3.34	216,180	106.2
TEPOZTLAN	27,646	2.31	28	0	831,872	0.62	30,090	-71.3
TETECALA	6,057	0.56	7	0	504,013	0.38	83,212	-20.6
T. DEL VOLCAN	13,805	1.16	23	0	2,400,955	1.8	173,919	85.9
TLALNEPANTLA	4,378	0.37	6	0	1,136,291	0.85	259,664	147.7
TLALTIZAPAN	37,497	3.14	36	0	6,211,719	4.67	165,859	58
TLAQUILTENENG	27,322	2.29	42	0	1,981,021	1.49	72,506	-30.8
TLAYACAPAN	3,868	0.33	17	0	1,410,412	1.06	142,928	-36.3
TOTOLAPAN	6,351	0.53	10	0	1,654,287	1.24	280,477	148.5
XOCHITEPEC	27,828	2.33	27	0	2,117,972	1.59	76,109	-27.4
YAUATEPEC	80,258	6.64	37	0	16,230,394	12.2	259,348	156.9
YECAPIXTLA	27,032	2.3	32	0	3,175,872	2.4	117,466	12.06
ZACATEPEC	30,881	2.6	14	0	4,647,935	3.5	151,591	44.6
ZACUALPAN	6,924	0.6	5	0	494,390	0.37	71,402	-31.9

Fuente: Tres Años de Solidaridad en Morelos 1989-1991.

ANEXO 2.

MUNICIPIO	PROGRAMAS PRINCIPALES			
Amacuzac	Crédito a la palabra 56%	Vivienda Rural 14.5%	Escuela Digna 10.1%	
Atlatlahucan	Créditos 60%	Caminos rurales y carreteras alimentadoras 20%	Escuela Digna 10.1%	
Axochiapan	Créditos 66.3%	Urbanización 10.4%	Escuela Digna 7.9%	
Ayala	Caminos rurales y carreteras alimentadoras 29.38%	Créditos 27.3%	Urbanización 12.05%	
Coatlán del R	Crédito a la palabra 39.5%	Desarrollo de áreas de temporal 24.54%	Escuela Digna 11.04%	
Cuautla	Comercialización de prod. agroind. 32.3%	Urbanización 12.7%	Drenaje y tratamiento de aguas negras 12.4%	
Cuernavaca	Urbanización 39.23%	Electrificación 11.68%	Escuela Digna 8.57%	Instalaciones Deportivas 11.68%
Emiliano Zap	Electrificación 21.2%	Urbanización 20.2%	Escuela Digna 16.75%	
Huitzilac	Electrificación 40.5%	Urbanización 20.6%	Caminos Rurales y carreteras alimentadoras 17.69%	
Jantetelco	Crédito a la palabra 77.1%	Educación 14.45%	Niños de Solidaridad 4.27%	
Jlutepec	Urbanización 70.62%	Electrificación 11.78%	Escuela Digna 6.27%	
Jojutla	Política y Gobierno 42.92%	Drenaje y tratamiento de aguas negras 22.72%	Urbanización 12.7%	
Jonacatepec	Crédito a la palabra y fondos de apoyo 69.66%	Caminos Rurales y carreteras alimentadoras 9.99%	Escuela Digna 6.91%	
Mazatepec	Crédito a la palabra 67.69%	Escuela Digna 11.05%		
Miacatlán	Infraestructura pecuaria 59.66%	Crédito a la palabra 28.12%	Escuela Digna 4.39%	
Ocuilco	Crédito a la palabra y fondos de apoyo 30.99%	Escuela Digna 17.41%	Educación 14.86%	
Puente de Ixtl	Comercialización de prod. agroind. 23.68%	Crédito a la palabra y fondos de apoyo 22.8%	Electrificación 11.46%	
Temixco	Urbanización 24.43%	Electrificación 21.86%	Educación 16.81%	Escuela Digna 12.39%
Temoac	Crédito a la palabra 64.7%	Escuela Digna 8.6%		
Tepalcingo	Crédito a la palabra 47.1%	Caminos rurales y carreteras alimentadoras 18.5%	Vivienda rural 6.1%	
Tepoztlán	Escuela Digna 32.82%	Infraestructura pecuaria 15.09%	Crédito a la palabra 14.52%	
Tetecala	Crédito a la palabra 38.73%	Infraestructura pecuaria 16.8%		
Tetela de Volc	Caminos rurales y carreteras alimentadoras 63.9%	Créditos 14.9%	Producción agroindustrial 8.33%	
Tlalnepantla	Créditos a la palabra y fondos de apoyo 43.82%	Urbanización 24.83%		
Tlaltizapán	Urbanización 19.34%	Instalaciones Deportivas 15.6%	Electrificación 9.75%	
Tlaquiltenang	Crédito a la palabra y fondos de apoyo 40.36%	Drenaje y tratamiento de aguas negras 16.68%	Escuela Digna 13.23%	
Tlayacapan	Urbanización 31.1%	Crédito a la palabra 23.93%	Electrificación 10.89%	
Totolapan	Crédito a la palabra y fondos de apoyo 64%	Fidemor 9.36%		
Xochitepec	Desarrollo de áreas de riego 29.5%	Electrificación 21.4%	Vivienda 15.9%	
Yautepec	Urbanización 23.4%	Caminos rurales y carreteras alimentadoras 19.57%	Desarrollo de áreas de riego 17.6%	
Yecapixtla	Crédito a la palabra 54.8%	Caminos rurales y carreteras alimentadoras 14.3%	Educación 6.7%	
Zacatepec	Caminos rurales y carreteras alimentadoras 59.7%	Desarrollo de áreas de riego 21.5%	Electrificación 9.8%	

Fuente: Evaluación: Tres Años de Solidaridad en Morelos 1989-1991.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis F.; **POLITICA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA**. Serie V Teoría de la Administración Pública #3. Ed. INAP. México, 1980. 151p.
- Beltrán y Puga, T. y Torre Garza, J.M. de la; **EL PREDOMINIO DE LAS PRESIONES POLITICAS SOBRE UN ENSAYO DE RACIONALIDAD EN LAS DECISIONES GUBERNAMENTALES**. Ed. INAP. México, 1980. 155p.
- Bobbio, Norberto; **ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD**. Breviarios 487. Ed. FCE. México, 1989. 243p.
- Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola; **DICCIONARIO DE POLITICA**. Ed. Siglo XXI. España, 1981.
- Brewer, Allan; **POLITICA ESTADO Y ADMINISTRACION PUBLICA**. Ed. Ateneo de Caracas. Venezuela, 1979. 257p.
- Camacho, Manuel; **EL FUTURO INMEDIATO**. La Clase Obrera en la Historia de México #15. Ed. Siglo XXI. México, 1980. 167p.
- Carrillo Castro, Alejandro; **LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO**. Ed. INAP. México, 1978. 155p.
- Castelazo, José R; **APUNTES SOBRE TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**. Cuadernos de Política y Administración #1. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C. México, 1977. 236p.
- Chávez Galindo, Ana María et.al; **EL COMBATE A LA POBREZA EN MORELOS: ACIERTOS Y DESACIERTOS DE SOLIDARIDAD**. CRIM. UNAM. Cuernavaca, Mor. 1994. 130p.

- Flisfisch, Angel; **NOTAS ACERCA DE LA IDEA DE REFORZAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL.** FLACSO. Santiago de Chile, 1981. 24p.
- Goldmann Emma; **THE INDIVIDUAL, SOCIETY AND THE STATE.** Free Society Forum. Chicago, Ill. 1940. 16p.
- González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (coord); **MEXICO, HOY.** Ed. Siglo XXI. México, 1987. 419p.
- González Tiburcio, Enrique; **SEIS TESIS SOBRE EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.** INS. México, 1993. 46p.
- Guerrero, Omar; **EL ESTADO Y SU ADMINISTRACION.** Cuaderno 1 serie: Ensayos CIAP. FCPyS. UNAM. México, 1980. 47p.
- Guerrero, Omar; **LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA.** Ed. INAP México, 1980. 439p.
- Jiménez Castro, Wilburg; **INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA.** Ed. FCE. México, 1965. 339p.
- Kaplan, Marcos; **ESTADO, DERECHO Y SOCIEDAD.** Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1981. P.15-42.
- Kliksberg, Bernardo; **ADMINISTRACION, SUBDESARROLLO Y ESTRAGULAMIENTO TECNOLOGICO: INTRODUCCION AL CASO LATINOAMERICANO.** Biblioteca de las Organizaciones Modernas. PAIDOS. Argentina, 1973. 240p.
- Leal, Juan Felipe; **ESTADO, BUROCRACIA Y SINDICATOS.** Ed. El Caballito. México, 1975. 146p.
- Martínez Silva, Mario (coomp.); **DICCIONARIO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACION PUBLICA** Vol. 1, 2 y 3. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C. México, 1980.

Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C. México, 1980.

- Pellicer, Olga y Reyna, José Luis; **EL AFIANZAMIENTO DE LA ESTABILIDAD POLITICA 1952-1960.** Historia de la Revolución Mexicana #22. Ed. COLMEX. México, 1979. P.115-218.

-Pellicer, Olga y Mancilla Esteban; **EL ENTORNO CON LOS E.U. Y LA GESTACION DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR 1952-1960.**Historia de la Revolución Mexicana #23. Ed. COLMEX México, 1978. 294P.

-Reyes Heroles Jesús; **EL LIBERALISMO MEXICANO EN POCAS PAGINAS.** Ed. FCE-SEP. México, 1985. 480p.

- Riva Palacio López A.; en **EVALUACION: SOLIDARIDAD EN MORELOS, 1992.** Cuernavaca, Mor. 1993.

- Salinas de Gortari, Carlos; **EL ESFUERZO NACIONAL DE SOLIDARIDAD.** Presidencia de la República. México, 1992. 15p.

- Salinas de Gortari, Carlos; **LIBERALISMO SOCIAL: NUESTRA CAMINO.** PRI. México, 1992. 11p.

- Salinas de Gortari, Carlos; **V INFORME DE GOBIERNO 1993.** El Universal. México, D.F. 2 de Noviembre de 1993.

- Salinas de Gortari, Carlos; **VI INFORME DE GOBIERNO 1994.** El Universal. México, D.F. 2 de Noviembre de 1994.

- Suárez Gaona, Enrique; **LEGITIMACION REVOLUCIONARIA DEL PODER EN MEXICO. LOS PRESIDENTES 1910-1982.** Ed. Siglo XXI . México, 1987. 201p.

- Sunkel, O y Paz, o; **EL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA TEORIA DEL DESARROLLO.** Ed. Siglo XXI. México, 1988. 385 p.

- Tamames, Ramón; **ESTRUCTURA ECONOMICA INTERNACIONAL.** Ed. Alianza. México, 1991. p. 494.

- Tinbergen, J; **LA PLANEACION DEL DESARROLLO**. Ed. FCE. México, 1982. 107p.

- Torres, Blanca; **HACIA LA UTOPIA INDUSTRIAL 1948-1952**. Historia de la Revolución Mexicana # 21. Ed. COLMEX. México, 1984. p.9-29.

- Uvalle Berrones, Ricardo; **LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA, DIFERENCIAS ENTRE LA ASMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION PRIVADA**. FCPyS. UNAM. México, 1992. 142p.

- Vernon Raymond; **EL DIELMA DEL DESARROLLO ECONOMICO EN MEXICO**. Ed. Diana. México, 1996. 210p.

DOCUMENTOS

- Gobierno Estatal del Estado de Morelos; **PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1988-1994**. 127p.

-INEGI; **MORELOS, RESULTADOS DEFINITIVOS XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1990**. 75P.

- INEGI; **ANUARIO ESTADISTICO DEL ESTADO DE MORELOS 1992**. Gobierno del Estado de Morelos. México, 1992. 210p.

-Instituto Nacional de Solidaridad; **REFORMA DEL ESTADO**. Cuadernos de Formación #1. INS. México, 1993 35p.

-Instituto Nacional de Solidaridad; **EL LIBERALISMO SOCIAL**. Cuadernos de Formación # 2 . INS México, 1993. 17p.

-Poder Ejecutivo Federal; **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994**. SEP. México, 1989. 143p.

- Secretaría de la Contraloría del Estado; **EVALUACIÓN: SOLIDARIDAD EN MORELOS: MEMORIA ANUAL 1992.** Subcomité de Evaluación del Pronasol. Cuernavaca, MOR. 1993.

-Sedesol; **MANUAL UNICO DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.** Sedesol.

-Sedesol; **SOLIDARIDAD: SEIS AÑOS DE TRABAJO.** Sedesol. 1994. 286p.

- Secretaría de Programación y Finanzas; **AGENDA ESTADÍSTICA 1991. MORELOS.** Dirección General de Programación y Evaluación. Cuernavaca, Mor. 1993. 272p.

-SSA; **PROGRAMA NACIONAL DE SALUD 1990-1994.** SSA. México, 1989. 83p.

-SSBS del Estado de Morelos; **PROGRAMA DE TRABAJO DEL HOSPITAL GENERAL DE CUAUTLA 1994.** SSBS del Edo. de Morelos. Cuernavaca, Mor, 1994. 13p.

ARTICULOS Y ENSAYOS

-De la Peza Casares, Carmen; **ORGANIZACIONES SOCIALES.** UAM. México, 1986.

-Jauregui, Helio; **EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO** en Examen. Año 3, # 35. CEN PRI México, 1992. p.6-9.

-Onza Troy; **COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL.** INAP. 1982.

- Pardo, Ma. Del Carmen; **LA REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN MEXICO** en Foro Internacional # 2 vol. 25 oct-dic. Ed. COLMEX. México, 1984 p. 107-117.