

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

Posgrado en Humanidades

Línea en Historia

Tesis:

Política Social en México 1973-1982 y 1988-1994: Pider, Coplamar y
Pronasol. Una revisión a la Ciudad de México.

Para obtener el grado de maestría: Humanidades - Historia

Presenta:

Enrique Lara Elizalde

Asesor:

Dr. Javier Mac Gregor Campuzano

México, D.F. Marzo del 2010

ÍNDICE

Introducción.....	3
Capítulo 1 Marco conceptual de la política social.....	8
1.1 Política social.....	8
1.2 Componentes de la política social.....	25
Capítulo 2. Antecedentes 1940-1970.....	40
Capítulo 3 Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)..	53
3.1 El Pider como política social.....	53
3.2 Política económica de 1970-1976.....	67
3.3 Situación social de 1970-1976.....	73
3.4 El Pider en la ciudad de México.....	81
Capítulo 4 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).....	91
4.1 El Coplamar como política social.....	91
4.2 Política económica de 1976-1982.....	101
4.3 Situación social de 1976-1982.....	110
4.4 El Coplamar en la ciudad de México.....	115
Capítulo 5 Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).....	126
5.1 El Pronasol como política social.....	126
5.2 Política económica de 1988-1994.....	136
5.3 Situación social de 1988-1994.....	144
5.4 El Pronasol en la ciudad de México.....	151
5.5 Impacto sociopolítico del Pronasol.....	160
Conclusiones.....	177
Bibliografía.....	185

Introducción

La presente tesis comprende la evolución de la política social en México a partir del gobierno de Luis Echeverría Álvarez, con el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), que inició sus funciones a partir de 1973; siguiendo con el sexenio de José López Portillo con la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), que inicia en 1976; y, con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) de 1988 hasta 1994.

La intención es describir y analizar la forma en que se ha hecho la política social en diferentes etapas de gobierno, especialmente en la ciudad de México, en las áreas de infraestructura básica: agua, electrificación, drenaje, pavimentación, vialidades, entre otras.

En el capítulo 1: marco conceptual de la política social, defino a esta como una función principalmente gubernamental, que mediante ella, se distribuye el ingreso nacional a través de servicios sociales como: educación, salud, vivienda, empleo y obras de infraestructura básica; asimismo, contribuye al desarrollo económico y social. En este apartado ubico teóricamente a la política social en el marco de las funciones del Estado; reviso sus principios, objetivos, elementos que la componen, la relación que mantiene con la política económica y analizo ¿hasta qué punto el gobierno es responsable de la formulación y ejecución de la política social?

También en esta parte, planteo las características de la política social universal y focalizada; las diferencias entre las obras de caridad y beneficencia. Asimismo, argumento lo importante y lo complicado que es realizar esta función de gobierno; los factores que intervienen en ella; el fundamento constitucional que reúne; su relevancia en el desarrollo socioeconómico de la nación y uno de los puntos centrales, la participación de la sociedad en la política social. En la última parte de

este capítulo trato los componentes de la política social: salud, educación, empleo y vivienda.

En el capítulo 2: Antecedentes 1940-1970, expongo de manera general la situación de México, particularmente en el plano económico. Analizo las causas que permitieron que durante este periodo el país alcanzara un crecimiento superior a 6% del PIB; la implementación de los modelos de sustitución de importaciones y el desarrollo estabilizador; las condiciones sociales y las medidas llevadas a cabo por parte del Estado que permitieron la estabilidad y el crecimiento económico.

En el capítulo 3: Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), trato el marco institucional del Pider: principios, objetivos, organización, instituciones participantes y estrategias. Caracterizo brevemente los programas que antecedieron al Pider, el cual, inició sus funciones a principios de la década de 1970. Argumento que durante los años de 1970, el Estado fue el principal promotor de la política social con una limitada participación de la sociedad.

En este apartado reviso la política económica del periodo 1970-1976, ya que guarda una relación estrecha con la política social. Trato la evolución de la economía durante el sexenio; presenté algunos indicadores como inflación, déficit fiscal, P.I.B., entre otros. Destaco el aumento del gasto público en infraestructura y servicios sociales sin el respaldo suficiente de ingresos y, las razones de una disminución del crecimiento con relación a las tres décadas anteriores.

Con relación a la situación social, parte importante para entender la evolución de la política social, expongo que una de las estrategias que utilizó el gobierno de Luis Echeverría para solucionar o aminorar los conflictos sociales fue incrementar el gasto social, al mismo tiempo que le permitió, hasta cierto punto, recuperar la legitimidad. Entre los conflictos que enfrentó el gobierno y que serán revisados en

este capítulo, destaca el de los estudiantes, empresarios, obreros, campesinos y la guerrilla urbana.

Enseguida describo y analizo el Pider en la ciudad de México. Muestro algunas obras de infraestructura básica realizadas por el programa; los alcances, limitaciones, inversión y principalmente la problemática que se manifestó en la aplicación de los proyectos, así como los factores que llevaron a que muchos de los objetivos del programa no se cumplieran.

En el capítulo 4: Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), expongo que durante el gobierno de J. López Portillo, el programa eje de llevar a cabo la política social fue el Coplamar. Al igual que el Pider reviso el marco institucional como objetivos, estrategias y entidades gubernamentales que contribuyeron con el programa. Señalo que durante el sexenio de 1976-1982 el Estado, a través de sus instituciones, planes y programas proporcionaron los bienes y servicios sociales, con muy poca corresponsabilidad ciudadana.

En el ámbito económico, mostraré la situación que guardaban las finanzas públicas cuando López Portillo recibió al país. Los factores que permitieron un crecimiento entre 1977 y 1981 de 7.8%, particularmente la creciente producción y exportación de petróleo. La situación del gasto público y finalmente los motivos de la crisis al final del sexenio.

En la situación social de 1976 a 1982 trataré las razones que llevó a la ciudadanía a desconfiar de las instituciones y autoridades de gobierno. Las líneas de acción que se llevaron a cabo para recuperar la legitimidad, entre ellas, la reforma política y administrativa, la apertura de espacios de participación política y el incremento al gasto social. También analizaré en qué consistió el conflicto entre el gobierno, los grupos sindicales y los empresarios.

En cuanto al Coplamar en la ciudad de México expongo algunos logros del programa en materia de infraestructura básica; la problemática a la que se enfrentó el programa para dotar de servicios a las comunidades, sus limitaciones, el rechazo de algunas comunidades al programa y sus servicios; la falta de participación ciudadana, el problema que representó la burocracia, las inversiones del Coplamar, las denuncias ciudadanas y las reducciones al presupuesto para 1982.

En el capítulo 5: Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), presento el diseño del programa, antecedentes, objetivos, principios, razones que llevaron al gobierno a formular un programa de política social más amplio que los anteriores. Asimismo, se resaltaré la participación de la población como fundamento en la ejecución de la política social y la función de los Comités de Solidaridad.

Al igual que en los capítulos anteriores reviso la política económica del sexenio. Expongo los temas del modelo económico como: internacionalización de la economía, política de privatizaciones, apertura de la inversión privada en servicios sociales, reducción de la intervención gubernamental como administrador. También analizo la crisis al inicio del gobierno, las medidas para reactivarla, los motivos de la crisis al final de 1994, la evolución de las finanzas públicas y el gasto social.

En cuanto al ambiente social de 1988 a 1994 trataré los conflictos que ocurrieron entre el gobierno y los maestros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; los enfrentamientos con líderes del Partido de la Revolución Democrática, la problemática de los deudores de los bancos que formaron el Barzón, el conflicto armado de inicios de 1994 con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y los asesinatos políticos.

Posteriormente describiré los alcances y limitaciones del Pronasol, en materia de infraestructura urbana, en la ciudad de México. Analizaré la problemática que

expuso el programa, particularmente la relación gobierno y sociedad en la formulación y aplicación de la política social. Las regiones seleccionadas por el Pronasol, las deficiencias de los servicios, las denuncias ciudadanas ante la carencia de servicios y la deficiente construcción de las obras.

Por último, analizó el impacto sociopolítico del Pronasol. Argumento que este programa sirvió para recuperar la credibilidad en el Ejecutivo y el Partido Revolucionario Institucional y que al mismo tiempo fue un instrumento de legitimidad. Establezco, la relación entre el programa y el proceso electoral. Reviso por qué el Pronasol contribuyó a incrementar o recuperar la clientela política a favor del PRI; así como fortalecer el presidencialismo, contrarrestar a la oposición, mantener una estrecha relación con la sociedad y aminorar, hasta cierto punto, el deterioro de los niveles de vida.

Capítulo I

Marco conceptual de la Política social

1.1 Política social

La acción del gobierno es múltiple y compleja en una sociedad donde se manifiestan numerosos intereses de distintas fuerzas sociales. Los instrumentos que utiliza el gobierno para conciliar los intereses son numerosos, por mencionar algunos de ellos: la política económica; la política fiscal, la política salarial, entre otras, no obstante, es necesaria la utilización de un instrumento que distribuya el ingreso nacional y ofrezca oportunidades para los grupos sociales, ese es justamente el acento de la política social.

Hablar de política social del Estado mexicano implica rescatar el contenido de las transformaciones sociales que provocan que la dinámica social responda a una pluralidad de situaciones, de patrones culturales, de estilos de vida que se han forjado durante el siglo XX. Los cambios demográficos, económicos, tecnológicos, entre otros, han transformado las características más generales de México. En este sentido, la aplicación de la política social por parte del Estado mexicano corresponde a una tradición y reto de su historia. Es compromiso de las instituciones y de la sociedad crear las condiciones para que se produzcan nuevas transformaciones sociales: la educación, salud, empleo y vivienda constituyen

algunos ejemplos en los cuales se ha reflejado el intenso dinamismo de nuestra sociedad.

Las políticas sociales son construcciones sociales, son acciones que se conciben como resultado de una interacción en la cual participan múltiples agentes gubernamentales y no gubernamentales.¹ Pretende contribuir al desarrollo socioeconómico del país; es decir, busca lograr mejores condiciones de vida para el mayor número de personas. Constituye el acceso de los individuos a lo que es de su interés común.

La política social es un espacio de interacción ya que el espacio público es sitio de convivencia intensa y relaciones interdependientes. Es un lugar de cooperación e interdependencia en el cual el Estado desempeña un papel crucial.² Involucra a distintas organizaciones públicas; en aspectos de autorizaciones, definición de prioridades, financiamientos, delimitación de responsabilidades. Es lo público, en cuyo seno puede flotar literalmente una constelación específica de intereses pertenecientes a toda la sociedad o a una colectividad.

¹ González, Miguel. “¿A qué llamamos políticas públicas?” en Revista Iztapalapa, núm. 46, julio-diciembre de 1999. Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. p.30.

² Uvalle, Ricardo. “La importancia de lo público en la vida del Estado”. en Revista Iztapalapa, núm. 46, julio-diciembre de 1999. Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. p.53.

Ahora bien, la política social se origina en la constelación de demandas sociales. La educación, la salud, la vivienda, el empleo son algunos ejemplos. Apunta a intereses, demandas o requerimientos, se trata de un conjunto de decisiones y acciones que tienen su origen en demandas que surgen en algún sector público. Así pues, los gobiernos enfrentan una diversidad de necesidades y demandas sociales.³

El fundamento de la política social se encuentra en los principios constitucionales que le han dado forma al proyecto nacional de los gobiernos posrevolucionarios. Es una función por parte del Estado dotar de servicios sociales a la población, contrariamente a las obras de caridad y beneficencia que no son obligatorias sino que dependen de la voluntad. La caridad tiene un origen religioso, que se deriva de numerosos argumentos bíblicos. Es la ayuda que brindan las personas que tienen recursos hacia quienes no la tienen, además, es voluntaria, es decir, que nadie está obligado a ser caritativo y tiene como principal objetivo obtener la salvación eterna. La beneficencia puede derivarse de impulsos caritativos, pero se distingue de la caridad porque se realiza de manera colectiva y organizada más que de manera individual, y puede ser llevada a cabo por organizaciones tanto públicas como privadas, la caridad, en cambio, es una actividad preferentemente privada.⁴

³ Ibid. pp.62-63.

⁴ Sobrino, Jaime y Garrocho, Carlos. *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México, El Colegio Mexiquense, A.C. y Secretaría de Desarrollo Social, 1995, pp. 29-30.

Se trata de ubicar teóricamente a la política social en el marco de las funciones del gobierno. En México, las políticas sociales como tarea obligatoria del Estado tienen su origen en la Constitución de 1917. Por primera vez se establecen los derechos sociales a la educación (artículo 3), a la protección laboral (artículo 123), al acceso a la tierra (artículo 27). Posteriormente en 1984 se establece el derecho a una vivienda digna y decorosa y el derecho a la salud (artículo 4), con lo que se cerraría el círculo de las políticas sociales de carácter amplio y obligatorio para el Estado mexicano. El problema ha sido, como en otros casos de la Constitución, la falta de su cumplimiento, debido, entre otros factores, a las deficiencias del sistema judicial y a la corrupción.

Se requiere la intervención del gobierno, que a través de los programas de política social contribuya a difundir los beneficios del crecimiento económico a los grupos de la sociedad y tratar de disminuir los índices de pobreza. Como lo señala Jusidman, el Estado debe ser garante de derechos sociales que aseguren a los integrantes de la sociedad el acceso a un piso básico de bienestar y que promuevan la reducción de las desigualdades entre las personas, comunidades y regiones. Para ello, no basta con poner en juego sólo los instrumentos de política social sino que es necesario introducir la perspectiva de beneficio social en todo el quehacer público.⁵ Todos los integrantes de la sociedad tienen una serie de

⁵ Jusidman, Clara. "Progresos y la política social" en Valencia, Enrique. *Los dilemas de la política social*, México, Universidad Iberoamericana, 2000, p.176.

derechos sociales, en los que resaltan el de satisfacer sus necesidades básicas y todos los gobiernos tienen la función a que tales derechos se cumplan.⁶

Las políticas oficiales de atención a la pobreza se han desarrollado con múltiples matices a lo largo de la historia, donde generalmente han coexistido dos concepciones operativas: universal y focalizada.⁷ La coexistencia de políticas universales es común a toda sociedad. La existencia misma del Estado implica la necesidad de atender demandas del conjunto de la sociedad, al mismo tiempo que se requieren acciones especiales hacia grupos específicos.

Ahora bien, la política social es un proyecto de sociedad fundamentada en valores y principios que han consagrado la historia del país, es una función gubernamental, posiblemente la más importante y complicada. Importante, puesto que es un factor de desarrollo al mismo tiempo que busca responder al problema de las desigualdades visibles bajo la forma de carencias fundamentalmente desde la perspectiva de la distribución de bienes y servicios básicos, por tanto, las políticas sociales pueden ubicarse como una determinada respuesta a las desigualdades sociales y a la pobreza. También es importante ya que por medio de ella, la población tiene acceso a las condiciones mínimas aceptables de bienestar social, es decir, a la satisfacción de los requerimientos colectivos, hacia

⁶ Román, Luis. "Economía política y política social frente a la pobreza en México" en Gallardo Luis y Osorio Joaquín. *Los rostros de la pobreza: el debate*. Tomo I. México. Limusa. 2001. p.95.

⁷ Ibid, p.96.

las prestaciones de tipo universal, accesibles a toda la población, en materia de salud; educación, empleo, vivienda, etcétera. Es complicada, puesto que puede ser permanente o cambiante dependiendo de las circunstancias sociales, económicas y políticas por las que atraviesa el país para llevarse a cabo.

Es posible que el término política social tenga un significado particular según el tiempo y el lugar, pues en el fondo es producto de un proceso social, cultural y político; un proceso que determina la visión de justicia social, de lo que son las necesidades de la población, de lo que se supone es un nivel de bienestar razonable, de las desigualdades aceptables en la sociedad, del papel social del estado y de lo que finalmente sustenta el modo de vida de cada sociedad.⁸

Al abordar el tema de las políticas sociales ubicándolo en un marco más amplio y, en cierto modo previo, surge inmediatamente una categoría correlativa: política económica, y ésta se define como el conjunto de mecanismos, instrumentos y acciones que aplica el Estado con el objeto de regular los hechos y fenómenos económicos. El objeto principal de la política económica es lograr el desarrollo socioeconómico del país, es decir, buscar mejores condiciones de vida para la población.

⁸ Sobrino, op.cit., p.34.

Vale la pena señalar las bases de la política económica, las cuales debieran ser:

- Medidas de impulso, protección y desarrollo de la planta productiva, tanto la que se destina al mercado interno como al externo.
- Medidas para proteger e impulsar el empleo, con énfasis en la micro, pequeña y mediana empresa.
- Medidas para evitar la concentración y acumulación del ingreso en pocas manos y propiciar la redistribución del ingreso en favor de las capas más desfavorecidas de la sociedad.
- Canalización de mayores recursos a la educación, la salud, la vivienda, es decir, incremento del gasto social y evitando recurrir al déficit.
- Medidas para incrementar la eficiencia productiva que eleve la competitividad y mejore el nivel de vida para los trabajadores.

En este sentido, para comprender la política social es necesario tener presente la política económica así como sus componentes. En un documento, preparado por la Oficina de Estudios Estratégicos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se insiste en que la política social es un componente integral de la estrategia económica. Se señala que en el marco de una economía abierta, que apuesta a fortalecer la competitividad en los mercados internacionales, la inversión en capital humano se asocia a la modernización tecnológica y la equidad social a la creación de condiciones que retienen y atraen el capital. Vale decir, el

mejoramiento de la competitividad, como eje de modelo económico, no se logra sin políticas de calificación de recursos y de un ambiente de equidad razonable. El BID indica una serie de objetivos para la política social, que derivan de entenderlas como un componente ineludible y necesario de cualquier modelo de desarrollo, estas son:

- Tender a la reducción de las situaciones de pobreza originadas en aspectos estructurales así como la insuficiencia de ingresos.
- Promover una definición y un consenso amplio del Estado, partidos políticos y de la sociedad en su conjunto, en torno a la jerarquización de los compromisos sociales básicos de tipo universal, con el doble cometido de asegurar niveles mínimos de cobertura y estándares de calidad del servicio.
- Promover la reforma institucional de las prestaciones sociales, con énfasis en lograr flexibilizar el marco normativo, mejorar la capacidad de organización, capacitar a los recursos humanos y tener una comunicación más fluida con el sector privado.
- Promover una efectiva igualdad de oportunidades, medidos en términos de las condiciones de acceso, utilización y de los resultados obtenidos, en programas de familia, educación, salud, alimentación, vivienda y trabajo.
- Regular, definir orientaciones y asumir responsabilidades para áreas y poblaciones que se marquen como prioritarias, a través de procesos de focalización social en calidad de prestaciones complementarias de las de tipo universal.

- Aumentar el gasto público social en áreas en que se constate insuficiencia de recursos, y reasignar el existente en función de los compromisos y prioridades sociales establecidas.

Así pues, las políticas sociales suelen venir detrás de las políticas económicas. Lo social está condicionado por lo económico, no se trata de procesos separados, el desarrollo económico y la distribución de la riqueza; la dotación de servicios proviene de fondos recaudados del conjunto de la población. En este sentido, es conveniente situar conceptualmente el campo de las políticas sociales, teniendo en cuenta su relación con la política económica y remarcar la necesidad de una mayor interrelación entre ellas. Es la política económica la causa última de la que depende la política social, y, por tanto, de las desigualdades. Así por ejemplo, una recesión económica implica una disminución en los niveles de vida de la población, sus repercusiones serán considerables ya que provocará una disminución en el gasto social por parte de los gobiernos federales, estatales y municipales; obstruirá, sin duda, el rumbo de las políticas sociales. El reto es mayor en la medida que se requiere amortiguar el deterioro del nivel de vida de la población que la crisis ha ocasionado, desembocando en una inconformidad de la población. Cuando por razones de recesión económica se requiere realizar ajustes a las finanzas públicas, supone la disminución del gasto social con incidencias en el nivel de vida de la población.⁹

⁹ Favela, Alejandro y otros. *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2003. p.22.

Por lo anterior, la política económica y la política social comprenden los dos principales campos de discusión y acción relativos a la incidencia del sector público sobre el nivel y la calidad de vida de la población, tal como lo indica Román, no es posible circunscribir el análisis de la riqueza a lo económico y el de la pobreza a lo social. Riqueza y pobreza, economía y sociedad, están indisolublemente ligados. Las sociedades acumulan tanto riqueza como pobreza y tanto la política económica como la social inciden en ambos tipos de acumulación.¹⁰

Por otro lado, el principio normativo que rige la definición y la conducción de la política social en México se basa en el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades para participar en los beneficios del desarrollo, buscando limitar la exclusión que provoca la pobreza. Este principio general ha sido formulado de diversas maneras en el planteamiento de los distintos programas contra la pobreza.

De acuerdo con Rimez y Bendesky, las políticas sociales combinan varios objetivos relacionados entre sí: a) Asegurar con sistemas de cobertura universal la satisfacción de ciertas necesidades sociales básicas, que no pueden ser cubiertas por el sistema de mercado. b) Tienen una función redistributiva, al privilegiar la atención de las necesidades de ciertos grupos sociales desprotegidos, mediante la

¹⁰ Román, Luis. "Acumulación de la pobreza y política social" en Valencia, Enrique. *Los dilemas de la política social. México*. Universidad Iberoamericana. 2000. p. 85.

lucha contra la pobreza. c) Asegurar una función de integración social, que es un factor de cohesión social y de estabilidad política.¹¹ Es difícil que las políticas sociales puedan pretender alcanzar plenamente sus objetivos, en particular por la limitación de recursos humanos y financieros públicos para cubrir necesidades ilimitadas. Esa restricción es más grande en el caso de los países en vías de desarrollo y en América Latina, región donde se agudizó en los años ochenta, cuando surgió la crisis económica.

Asimismo, la política social pretende aliviar la pobreza y aunque este es un término difícil de precisar ya que no es lo mismo ser pobre en Suecia que en México, ni serlo en 1960 que en 1990; o bien, como lo plantea Campos, no es lo mismo ser pobre en país rico que ser pobre en país pobre. Como los niveles de vida son en aquellos mucho más altos, también la línea de pobreza se sitúa relativamente más arriba. Además, en los países pobres la pobreza colectiva es generalizada. En niveles diversos, las mayorías apenas sobreviven, con niveles mínimos de bienestar o por debajo de tales niveles.¹² No obstante dichas diferencias la pobreza es la condición que existe cuando la gente carece de medios para satisfacer sus necesidades básicas. Necesidades que pueden determinarse como las imprescindibles para sobrevivir o, en sentido más amplio, como las que reflejan el nivel de vida promedio en una comunidad. Así pues son

¹¹ Rimez Marc, y León Bendesky. "Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización" en Clavijo, Fernando (compilador). *Reformas económicas en México*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina, Estrategia y Análisis Económico, Consultores, S.C. y el Fondo de Cultura Económico, 2000, p. 434.

¹² Campos, Julieta. *¿Qué hacemos con los pobres?: la reiterada querrela por la nación*. México. Aguilar Nuevo Siglo. 1995. p.90.

pobres quienes no pueden satisfacer necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país se consideran básicas.¹³

Los marginados son un ejemplo de grupo social que sufre de pobreza. Éste grupo es definido por González, como el que no tienen seguridad social ni económica, son desempleados o subempleados. Se encuentran entre los marginados quienes desempeñan las ocupaciones manuales sin calificación por ejemplo: albañiles, servidoras domésticas, vendedores ambulantes, indígenas, campesinos, enfermos, prostitutas, vagabundos etc.¹⁴ Los indígenas son los más marginados y más pobres de todos los grupos sociales¹⁵ Carecen de los servicios más indispensables, su alimentación es deficiente.

El PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), aceptando que el mayor desafío para el planeta es suprimir la pobreza y asegurar un futuro sostenido, plantea el desarrollo de la capacidad de crecimiento sostenido con equidad, lo que implica la reactivación económica, el incremento de los salarios, el apoyo a la economía popular y desarrollar un estilo participativo, flexible y adaptativo.¹⁶ Pero, ¿qué instrumento utiliza el Estado para satisfacer las necesidades elementales? Es a través de la política social que se intenta

¹³ Román, "Economía política...", p.97.

¹⁴ González, Moisés. *La pobreza en México*. Ciudad de México. Centro de Estudios Históricos, Colegio de México. 1985. p. 15.

¹⁵ *Ibid.*, p.385.

¹⁶ Gallardo, Luis y Osorio Joaquín. *Los rostros de la pobreza: el debate*. Tomo I. México. Limusa. 2001. p. 170.

incorporar a los pobres al quehacer económico de la sociedad y convertirlos en factores socialmente útiles.¹⁷

Por otro parte, el gasto social constituye un detonador para el desarrollo de una nación. Sin embargo, en muchos países existen reducciones de los presupuestos destinados a financiar las políticas sociales. Frente a la difícil coyuntura que vive la humanidad, el aumento de la pobreza en el mundo, a la creciente marginación de sectores de la población, no hay recursos suficientes para implementar políticas sociales que respondan a las exigencias de los nuevos tiempos, por ello, es necesario cuidar la eficacia del gasto social.

Es innegable que la desigualdad social es uno de los problemas que enfrentan las naciones subdesarrolladas, producto de situaciones internas y de las circunstancias internacionales, esta desigualdad social y económica obstaculiza el logro de una sociedad. La esencia de la pobreza es la desigualdad, la privación relativa de los bienes y servicios en comparación con los ricos.¹⁸ Campos ilustra este tema, para el caso de México en 1995, con el siguiente dato: el ingreso de las 24 familias más ricas del país equivale al de 25 millones de pobres.¹⁹ El crecimiento desigual, relega a los pobres y contribuye a acentuar la concentración de riqueza y la difusión de la pobreza. La política social en un país con altos

¹⁷ Sobrino, op.cit., p.30.

¹⁸ González, op.cit., p. 11.

¹⁹ Campos, op.cit., p. 16.

niveles de desigualdad debe incluir objetivos más ambiciosos que el sólo combate a la pobreza. Es importante incorporar como objetivos de política social la reducción de la desigualdad y la exclusión social.²⁰

Con respecto a la iniciativa de la sociedad, vale la pena destacar que su participación es importante para desarrollar la política social, el diálogo entre el Estado y la sociedad sobre estrategias de desarrollo permite diseñar un plan y programa de desarrollo, tal como lo establece el artículo 26 constitucional, que define explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, y social de la nación [...]. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo [...]. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo [...]”.²¹ Esto quiere decir que hay una vinculación de la política social con la democracia, lo cual presupone trabajar unidos en la superación de carencias. La corresponsabilidad de las fuerzas populares y la acción institucional se traduce en no restringir el

²⁰ Jusidman, op.cit., p.176.

²¹ Secretaría de Gobernación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. 2004.

ejercicio de la política social solamente al gobierno, constitucionalmente se acepta que la sociedad trabajará en conjunto con las instituciones sociales del Estado.

Para ilustrar lo anterior, los residentes de las comunidades dan mayor prioridad a unos servicios que a otros: por ejemplo, en la ciudad de México, el agua y la electricidad suelen ser considerados más importantes que unas calles asfaltadas, un mercado o un centro de salud. Ciertos servicios como el agua y el drenaje son más difíciles de introducir que otros, ya que requieren mayor inversión y extensas obras públicas preliminares, para tender las redes primarias y secundarias, antes de poder iniciar la construcción de una casa. Inevitablemente, esto lo hace más costoso y menos fáciles de obtener.²²

La participación de la sociedad, a través de sus organizaciones, planteamientos e iniciativas es lo que constituye una de las principales fuerzas de la política social, al demandar un conjunto de servicios básicos en las comunidades. Durante el periodo del Estado de bienestar, la participación de la sociedad civil como componente esencial de las políticas sociales fue mínima, más allá de los matices que unos y otros actores pudieron poner en su concepción y en las modalidades de estímulo a la misma. Repensar este enfoque implica identificar no solo las carencias sino también las potencialidades, las capacidades y los recursos con

²² Ward, Peter. *Políticas de bienestar social en México*. Ciudad de México. Nueva Imagen. 1989. p.142.

que la población cuenta, los cuales, debidamente activados pueden ser puntos de apoyo vital para una resolución adecuada de las necesidades.

De acuerdo con González y Alba, la participación social involucra que sea:²³

a) Consciente. Esto es, promover en el grupo actuante la reflexión sobre sus capacidades en la solución de problemáticas y potenciar éstas con el apoyo de los recursos gubernamentales.

b) Organizada. Los programas de gobierno contarán con una contraparte social, la de la comunidad, para concertar y compartir responsabilidades que logren el funcionamiento del programa.

c) Evolutiva. Un grupo social que realiza la operación de un programa que satisface una necesidad esencial tiende, con el paso del tiempo, a perfeccionar su forma de actuar y a ampliar tanto la cobertura de su función como su grado de participación en ésta; en muchos casos incluso la organización salta a nuevos campos o formas de acción no previstos en la implantación corresponsable de determinado programa.

Es importante la aparición de nuevos espacios de acción social e intensificar la comunicación entre el Estado y sociedad. La comunicación significa que los ciudadanos tengan acceso a los temas fundamentales de la vida estatal, de

²³ González Enrique y Aurelio de Alba. *Ajuste económico y política social en México*, México, El Nacional, 1992, p. 72.

participar e ingresar a los campos de colaboración pública. Asimismo, la participación incluye que los distintos grupos de la sociedad no sólo se interesen en los asuntos comunes, sino que tengan la oportunidad de participar directamente en los mismos; en la formulación, implementación y evaluación de las decisiones y acciones. Sólo así es posible considerar que las instituciones estatales son abiertas y democráticas. En este sentido, el Estado se comporta en términos de un gobierno que reivindica el espacio de lo público. Los logros de una política social, dependen en cierta manera, de la participación de la sociedad, que involucra la efectividad de los participantes.²⁴

La renovación constante de los servicios sociales; la desconcentración de los mismos, el mantenimiento de un desarrollo regional equilibrado y la disminución de las notorias desigualdades regionales y sociales que todavía se observan es tarea permanente de la política social; pero, ¿cómo garantizar las oportunidades y justicia social para las zonas donde hay poco presupuesto?, ¿cómo se distribuyen los recursos en la nación? Las respuestas únicas y uniformes para situaciones de este tipo no resultan eficaces. Es necesario reconocer y respetar las diferencias y definir programas flexibles, esto no es viable en el marco de programas muy centralizados.

²⁴ Ibid., p. 207.

La descentralización involucra reducir el Estado nacional en favor del gobierno local y ampliar los espacios de participación social, supone que el gobierno federal ponga en manos de los gobiernos estatales y municipales mayores recursos y autonomía, dando prioridad a las formas del desarrollo regional y local.

Cabe indicar que cuando se ha dado la descentralización, ha sido limitada que en poco ha coadyuvado su impacto en la definición de los proyectos de inversión para el desarrollo nacional.²⁵ Es apropiado avanzar hacia una efectiva descentralización de los servicios, así como hacia una mayor articulación entre los programas nacionales y municipales. Se requiere acortar la distancia entre los beneficiarios.

1.2 Componentes de la política social

En América Latina y en otras partes del mundo, una vasta gama de los campos de política social incluyen: seguro social, educación, servicios sociales, servicios básicos como agua, drenaje y electricidad; construcción de obras públicas rurales y urbanas como: hospitales, escuelas, centros de salud y vivienda.²⁶

²⁵ Rosique, José. "El desarrollo nacional en el laberinto del centralismo mexicano" en Revista Iztapalapa, núm. 46, julio-diciembre de 1999. Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. P. 98.

²⁶ Ward, op.cit. p.20.

Uno de los elementos de la política social es la salud y ésta se define como el estado de bienestar físico y mental en el que el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones.²⁷ La salud es una protección y derecho social, no se trata de un valor biológico solamente, sino de un bien social y cultural. El reconocimiento de la salud como uno de los derechos sociales básicos se funda en el carácter de necesidad primordial, trascendente para la supervivencia y desarrollo de individuos, familias y grupos, así como para todo el conjunto social.

León, señala que la salud y el bienestar de los individuos constituyen el más valioso de los recursos para el desarrollo de una sociedad, en la medida que hacen posible el ejercicio del talento y la capacidad creativa de cada uno y preservan la energía para el trabajo productivo indispensable para cualquier programa de crecimiento.²⁸

La salud es el estado de bienestar físico y mental del hombre, constituye un elemento esencial del desarrollo socioeconómico de cualquier país. Las condiciones de salud de la población en general están vinculadas al nivel de vida alcanzado por la sociedad, lo que es un aspecto histórico que ha evolucionado en forma constante.

²⁷ Sills, David. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* vol.IV, México, Aguilar, 1999.

²⁸ León, Samuel. "Política social y salud", en Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto José Ma. Luis Mora, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Plaza y Valdés, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto José Ma. Luis Mora, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Plaza y Valdés, 1996, p. 238.

Ahora bien, el ritmo y el volumen de crecimiento demográfico registrado en México a mediados del siglo XX; la composición por grupos de edades, la distribución geográfica de la población, la esperanza de vida, entre otros factores, se traducen en presiones a los servicios de salud, lo que ha provocado una preocupación latente por parte del Estado en el sentido de encontrar los mecanismos que permitan garantizar el acceso a los servicios mínimos a una población cada vez mayor que se concentra especialmente en las ciudades.

La diversidad de problemas de salud corresponde a una pluralidad de condiciones económicas, sociales, ecológicas, biológicas, culturales, etcétera. La salud es resultante de la interrelación de estos factores, es por eso, que el mejoramiento sustancial dependerá que sean complementarias y estén debidamente articuladas las acciones que realicen dependencias y diversos sectores de la sociedad.

El gobierno, a través de sus instituciones, planes y programas, responde a las demandas en materia de salud y contribuye al mejoramiento de las condiciones de salud de los integrantes de la sociedad. Asimismo, la política social comprende los servicios de asistencia social, como guarderías; hospitales psiquiátricos, asilos, casas cuna, orfanatorios, casas hogar, centros de rehabilitación, alcohólicos anónimos, por mencionar algunos. Las instituciones de seguridad social atienden al principio del derecho de salud para los integrantes de la sociedad, que, de

acuerdo con la situación gremial de donde presten sus servicios, reúnen éste derecho.

Una de las funciones de la política social es proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad, a través de una protección jurídica no sólo a la salud individual, sino también a la colectividad, por lo que es importante incorporar a la mayor parte de la población a un sistema de seguridad social, promover acciones preventivas, campañas educativas, investigaciones, sistemas y programas de salud, utilizar eficientemente los recursos materiales y la aportación útil del recurso humano. Entre las preocupaciones fundamentales de los Estados contemporáneos se encuentra el servicio de salud, esta se ha incorporado como uno de los principales componentes de toda política social.²⁹

Proteger la salud de los habitantes de un país; prevenir enfermedades y accidentes; otorgar servicios que promuevan el bienestar individual y colectivo; proporcionar ayuda a las personas enfermas; accidentadas; incapacitadas; embarazadas; en general, con algún problema de salud física o mental; dar servicios de guardería infantil; diagnosticar enfermedades; dar tratamiento y, si es necesario, intervenir quirúrgicamente; difundir estudios de salud; llevar a cabo programas de vacunación; proteger de forma integral al niño, a la mujer, al anciano, al trabajador; constituyen los propósitos de los planes y programas del

²⁹ Ibid., p. 240.

sector salud. Se trata de erradicar, controlar, y prevenir enfermedades para elevar la esperanza de vida de la población.

No obstante, que en México se han realizado importantes esfuerzos de descentralización del servicio de salud hacia los gobiernos estatales y municipales, sigue existiendo un rezago en la cobertura de tipo universal.³⁰ Muchas personas no tienen acceso regular a los servicios. La eficiencia del servicio continúa siendo muy limitada, sobre todo en el marco de una creciente demanda generada por el constante aumento de la población y el incremento de la esperanza de vida.

Otro de los componentes importantes de la política social lo constituye la educación, no solamente porque mediante ella, se adquieren una serie de patrones culturales heredados por los antecesores, sino que también permite descubrir y ejercitar una serie de aptitudes que hacen que la persona se enfrente a medios sociales determinantes con relativo éxito. Su importancia radica en el desarrollo de capacidades con el fin de aplicarlas para un beneficio propio y social.³¹

³⁰ Rimez Marc, y León Bendesky. p. 444.

³¹ Ibarrola, María (compiladora). *Las dimensiones sociales de la educación*, México, El Caballito, Secretaría de Educación Pública, 1991, pp. 73-74.

La educación, es un proceso que inicia desde el comienzo de la vida, donde la persona descubre tanto sus habilidades físicas como intelectuales así como sus propias limitaciones. Comprende un conjunto de conocimientos, valores, principios y costumbres que son inculcados por sus ascendientes, es decir, es la transmisión de elementos culturales, principalmente a los miembros jóvenes de la sociedad.³² Asimismo, la educación es una institución por la cual se transfieren o imponen ideas acumuladas y las normas de la sociedad.

La función más general de la educación ha consistido en actuar como guardiana y transmisora de ciertos bienes culturales de la sociedad. Ella, provoca la formación de una conciencia nacional y promueve el cambio social. También, es un medio de transmisión del conocimiento y de formar a las personas en los valores de la sociedad, inculcando un cuerpo aceptado de conocimientos y de creencias, que a su vez, permite conservar y transmitir un estilo de vida. La educación es una forma institucionalizada de socialización, las personas adquieren un gran número de cosas en común, pero también van formando sus propios mundos de ideas y de actividades.³³

Por otro lado, el proceso educativo resulta decisivo para avanzar en el bienestar económico y social. Es uno de los ejes centrales de la política social. La transformación de la sociedad no se puede lograr plenamente sin ésta función

³² Ibid., pp. 24-26.

³³ Ibid., p. 25.

social. La evolución misma de un pueblo está ligada a la marcha de su educación, ella, reúne el perfil y la sustancia del país. Induce al desarrollo, lo promueve y a la vez participa en él. No hay ningún pueblo, en el que no exista cierto número de ideas, de sentimientos y de prácticas que la educación debe inculcar a todos indistintamente de la categoría social o económica que pertenezcan.

En la medida que una sociedad se industrializa y se moderniza, la educación se hace más necesaria para la economía, ésta exige reunir en una sociedad una gran cantidad de gente preparada para producir bienes y servicios.³⁴ Aparte de los demás intereses que pueda tener en una sociedad industrializada moderna, la educación se interesa sobre todo en la igualdad de oportunidades.

Paradójicamente, la educación acentúa e intensifica su papel en la distribución de estatus entre los individuos.³⁵ A medida que la educación constituye el antecedente necesario para formar el estatus social, se intensifican las presiones por parte de los integrantes de la sociedad para que todos tengan iguales oportunidades educativas. Conforme la educación alcanza sectores cada vez más amplios de la población, ocupa más años de la vida de los individuos y desempeña un papel más importante en la distribución de profesiones y movilidad social. La educación sirve para determinar qué individuos habrán de ocupar determinados puestos en la sociedad.

³⁴ Sills, op.cit. s/n p.

³⁵ Ibid., s/n p.

Tocante a la relación entre política social y educación, tenemos que la primera implica ofrecer servicios que son prestados por las instituciones públicas y privadas de educación. Las funciones de estas instituciones deben ajustarse a lo señalado en el artículo 3° constitucional. Los servicios educativos abarcan los niveles de: preescolar, primaria, secundaria, educación media superior, superior, educación especial, educación tecnológica y normal. Además de otros servicios educativos que incluyen capacitación e instrucción técnica, enseñanza de oficios, academias de idiomas, artes y educación continua en general. Así pues, los servicios educativos en México, están reglamentados por el artículo 3° constitucional y la Ley Federal de Educación, que plantean como funciones básicas: la enseñanza, aprendizaje, investigación y difusión de la cultura.

Así pues, la educación, es uno de los instrumentos más importantes de desarrollo de la comunidad ya que permite a sus integrantes el progreso económico, social y cultural; abatir desigualdades, además de fortalecer los valores humanos y la identidad cultural. Por ello, la educación es un elemento central de la política social, no es extraño que se le destine una parte muy importante de los recursos públicos presupuestarios con la intención de ampliar la cobertura del servicio y mejorar la igualdad de oportunidades³⁶ –En México en 1970 el porcentaje del gasto educativo en el PIB fue de 1.7%, para 1980 fue de 2.9% y para 1994 de 3.9%-.

³⁶ Clavijo, Fernando (compilador). *Reformas económicas en México*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina, Estrategia y Análisis Económico, Consultores, S.C. y el Fondo de Cultura Económico, 2000, p.444.

No menos importante en la tarea de la política social es el empleo. Por medio de un trabajo se obtiene una remuneración, lo cual permite acceder a la satisfacción de numerosas necesidades del ser humano: alimentación, vestido, vivienda, recreación, etcétera; la retribución a su esfuerzo físico o mental le sirve como plataforma de despegue en la búsqueda de satisfactores. No se entiende el bienestar ni una vida digna si el salario no contribuye a la superación del ser humano, es decir, el ingreso deberá alcanzar para satisfacer las necesidades por lo menos mínimas del hombre.

Ahora bien, la población en edad de trabajar, está integrada por todas las personas mayores de 18 años y menores de 65. A la población en edad de trabajar, la podemos dividir a su vez en dos:

a) Población económicamente activa (PEA), también llamada potencialmente productiva, que comprende a la población que trabaja, que tiene una ocupación remunerada.

b) Población económicamente inactiva (PEI), integrada por todas las personas mayores de 18 años y menores de 65 que no se encuentran ocupados; está formada principalmente por estudiantes y amas de casa.

La población económicamente activa se puede dividir en³⁷:

a) La población activa es la que tiene una ocupación remunerada, recibe un pago por su trabajo, también se le conoce como población ocupada.

³⁷ Méndez, José. *Problemas económicos de México*, México, McGraw-Hill, 2003, p. 273.

b) La población subempleada está constituida por personas que tienen bajos niveles de ocupación, que están semiocupadas, que no desarrollan sus potenciales de fuerza de trabajo de acuerdo con sus capacidades.

Vale la pena mencionar que el acelerado aumento demográfico de los años cincuenta y sesenta, incrementó la población en edad de trabajar y la orientación de la estrategia de desarrollo al favorecer la industria en detrimento del sector agropecuario, esto repercutió en la dinámica del empleo, determinando en buena medida la naturaleza y las características de los mercados de trabajo del país.³⁸

De acuerdo con Hernández, en México existen dos mercados de trabajo: el formal y el informal. El primero comprende las actividades intensivas en capital y sujetas a la legislación laboral, en tanto que el informal, o para algunos el de la economía subterránea, incluye las ocupaciones tradicionales de baja productividad, especialmente en los sectores comercial y de servicios.³⁹

Durante el periodo del Estado de Bienestar hubo una preocupación por parte del gobierno por mantener un nivel de empleo aceptable, tendencia estimulada considerablemente por el pensamiento económico Keynesiano de mediados de los

³⁸ Hernández, Enrique. "Condiciones macroeconómicas de la evolución de la pobreza en México" en Boltvinik Julio y Hernández Enrique. *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Ciudad de México, Siglo XXI, 1999, p. 137.

³⁹ *Ibid.*, p. 138.

años treinta y que durante todo el tiempo donde el Estado asumió la responsabilidad mayor de la esfera económica, se obtuvieron, en términos generales, resultados favorables ya que las condiciones de la economía así lo permitían. Así pues, el pleno empleo, se convirtió en una meta perseguida, lo que no sucedía antes de los años treinta. No obstante los buenos logros en materia de empleo, la población tuvo que sufrir la consecuencia del mismo: la inflación. Si por un lado el Estado de Bienestar se preocupó por el mantenimiento de la planta productiva, por el otro, descuidó el control de la inflación, incluso llegando en el gobierno de Luis Echeverría a cerca del 40%.

Una vez disminuida la participación del Estado en la economía, para la década de los ochenta se revierten las cosas, disminuir los índices de inflación sería la prioridad en detrimento de la oferta de empleo, por lo que la población desempleada tuvo que recurrir a una estrategia que le permitiera hacer frente a sus numerosas necesidades: el autoempleo.

El crecimiento desigual, el incremento de la inflación y las crisis recurrentes a partir de los años ochenta, produjeron efectos sobre el empleo. Los trabajadores vieron caer sus remuneraciones o perder sus trabajos en las etapas subsecuentes de crisis recesiva e inflacionaria.⁴⁰ La modernización del sistema económico no ha

⁴⁰ Jones Claudio, Martínez Jacqueline. "La pobreza y la política social en México: entre un diseño efectivo y el cambio político reciente" en Rubio, Luis (coordinador). *Políticas económicas del México contemporáneo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 353.

resuelto la demanda de empleo, por el contrario, un amplio segmento de la población sólo puede emplearse en condiciones precarias y desfavorables, es decir, mal remuneradas, en condiciones de baja productividad y con muy pocas perspectivas de estabilidad.

Por su parte, el desempleo, es fuente de marginación, negación de justicia y expresión de impotencia y regresión, genera una especie de autoproducción de la pobreza.⁴¹ Existe el desempleo cuando el número de puestos libres en el conjunto de la economía es bastante inferior al total de personas que buscan empleo, o cuando sobrepasa considerablemente el número de puestos disponibles. El desempleo es un fenómeno difícil de solucionar por todos los factores que intervienen en él - crisis económicas, situación social, coyuntura internacional, servicio de la deuda, entre otras-, toca a la política social colaborar en la superación del desempleo.

La vivienda es otro componente relevante de la política social, es un derecho social, un elemento generador del desarrollo del grupo social en su relación con las actividades económicas, sociales, políticas y culturales. La vivienda es considerada como uno de los instrumentos centrales de la política social en general y de los distintos programas especiales de atención a grupos de la población. Así pues, la política de vivienda plantea satisfacer las necesidades

⁴¹ Pareja, Carlos. "La matriz moral y cívica de las políticas sociales", en Revista Prisma núm. 3, diciembre de 1994, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 1994, pp. 16-17.

mediante el apoyo a la producción, financiamiento, comercialización y titulación de la propiedad.⁴²

Un indicador importante para explicar el proceso de desarrollo socioeconómico del país es la vivienda, o mejor aún, la cantidad de viviendas existentes y las condiciones en las que se encuentran. La vivienda como satisfactor básico de necesidades debe cumplir los siguientes objetivos: proteger a sus moradores de las condiciones climatológicas desfavorables; otorgar condiciones adecuadas de higiene, permitir privacidad a sus habitantes, contar con servicios públicos como agua, electricidad y drenaje. Para cumplir estas funciones básicas, las viviendas deben estar construidas con materiales duraderos y adecuados a las características climatológicas; contar con los servicios mencionados y que todos los miembros cuenten con espacios adecuados y suficientes.

La amplia brecha entre la oferta y la demanda de viviendas, en particular para la población con menores ingresos, depende de manera directa de la disponibilidad y costo del crédito. Se considera que la escasez de vivienda está relacionada con una serie de factores que afectan de manera estructural este sector.⁴³ El mercado de suelo urbano está marcado por la reducida oferta de terrenos y la carencia de infraestructura urbana.

⁴² Clavijo, op.cit., p. 445.

⁴³ Rimez Marc, y León Bendesky. op.cit., p. 474.

La mayor o menor capacidad de acceso a una vivienda, depende tanto de factores generales como de condiciones locales, que son distintas de una a otra área geográfica. En opinión de Paz, existe también, una vinculación con el entorno socioeconómico y con la capacidad de oferta. Además, los cambios en ambos pueden afectar a la accesibilidad, facilitándola o dificultándola, contribuyendo a las reacciones que el mercado residencial suele tener.⁴⁴

Otro ámbito que comprende la política social son los servicios de: transporte, agua, luz, drenaje, etcétera; las cuales constituyen una serie de necesidades a ser satisfechas por los planes, programas y acciones gubernamentales con el fin de llevarlos a la mayoría de la población.

Existen varias instituciones de alcance nacional que ofrecen créditos para la vivienda considerada como de interés social, es decir, para la población con menores ingresos. Estas instituciones públicas son: el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), creado en 1972; el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (Fovissste), creado también en 1972; el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi) que opera desde 1963; el Fondo

⁴⁴ De la Paz, op.cit., p. 22.

Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), que funciona desde 1981 y atiende a las familias de muy bajos ingresos y en especial al sector informal.⁴⁵

El gobierno tiene grandes limitaciones de recursos para responder a la necesidad de vivienda en cuanto a la provisión del servicio y para financiar proyectos habitacionales. Además, su desarrollo es afectado por la forma de funcionamiento del sistema de promoción de la vivienda de tipo popular. Destaca también, el hecho que se ha ido creando una distancia cada vez mayor entre los ingresos de la población y el costo de las viviendas.⁴⁶

La recreación es otro ámbito de la política social, la apertura de espacios culturales, deportivos, y de diversión son un requerimiento de la sociedad, tales como: teatro, museos, zoológicos, acuarios, jardines botánicos, etcétera. Los servicios de esparcimiento son prestados tanto por el sector público como por el privado. Estos servicios incluyen: difundir las manifestaciones artísticas y socioculturales; ofrecer espectáculos artísticos, deportivos y otras actividades de esparcimiento; difundir las obras estéticas: pintura, escultura, música, danza, artesanía y arquitectura; promover la visita a las zonas arqueológicas del país, entre otras.

⁴⁵ Rimez y Bendesky, op.cit., p. 475.

⁴⁶ Ibid., p. 476.

Capítulo 2

Antecedentes (1940-1970)

Durante el periodo de 1940 a 1970, México alcanzó un crecimiento económico notable de más del 6% del PIB. Con los beneficios económicos directos que provocó la segunda Guerra Mundial, la buena relación con los Estados Unidos, el establecimiento de instituciones sobre los que se cimentó la estructura económica y política de México, se inicia a partir de la década de los cuarenta una etapa de crecimiento económico, basado en el modelo de sustitución de importaciones. Ante un mercado internacional propicio para la exportación de materias primas y manufacturas se impulsa el proceso de industrialización, lo cual, permitiría un crecimiento económico sostenido hasta principios de los años de 1970 (ver cuadro ·1), por lo que esta etapa es considerada como la del “Milagro Mexicano”.

La década de 1930 se caracterizó por transformaciones estructurales y por la creación de una red institucional. Entre 1940 y 1956, la economía creció aceleradamente, pero con inflación, en un contexto caracterizado por inestabilidad cambiaria. De 1956 a 1970, etapa que se conoce como de desarrollo estabilizador, la economía logra estabilidad macroeconómica y crecimiento.⁴⁷

⁴⁷ González, Enrique y Aurelio de Alba. *Ajuste económico y política social en México*, Ciudad de México, El Nacional, 1992. pp. 25-26.

Las acciones que permitieron alcanzar un crecimiento económico de alrededor de 6% fueron, entre otras, el reparto agrario; el aumento constante del gasto social, la creación de instituciones sociales, el sostenido incremento de la producción y del empleo, además, del consenso y la estabilidad política.

Asimismo, el inicio de la segunda Guerra Mundial (1939-1945), tuvo consecuencias importantes en el crecimiento económico de México. La reorientación de los Estados Unidos hacia una economía de guerra implicó un aumento significativo en la demanda de productos industriales mexicanos.⁴⁸ También, la Guerra de Corea iniciada en 1950 y la Guerra de Vietnam en 1963, produjeron nuevamente un aumento en la demanda externa de los productos mexicanos.

El crecimiento económico, como lo señala Cárdenas, estuvo fundamentado en altas tasas de inversión, tanto pública como privada. Particularmente en los años de 1960, cuando la inversión pública se destinó a proyectos de infraestructura básica. La inversión pública creció 7% anual y la inversión privada lo hizo a 11.5%.⁴⁹

⁴⁸ Ortiz, Mena. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 24.

⁴⁹ Cárdenas, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*. México, El Colegio de México y el Fondo de Cultura Económica. 1996. p. 61.

Cuadro -1

Crecimiento e inflación en los gobiernos de Ávila Camacho a Díaz Ordaz
(Porcentajes)

Años	Presidente	Crecimiento del PIB. Promedio anual	Inflación anual. Promedio
1940-1946	Manuel Ávila Camacho	6.15	14.56
1947-1952	Miguel Alemán Valdés	5.78	9.86
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	6.42	5.80
1959-1964	Adolfo López Mateos	6.73	2.28
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	6.84	2.76

Fuente: Banco de México, INEGI, Estadísticas históricas de México, T.II, México, 1994. Citado por Antonio Ortiz, op.cit., p. 50.

Ahora bien, desde la segunda mitad de los años de 1930 tiene lugar el surgimiento del Estado social Keynesiano - benefactor. Éste cobró forma al finalizar la segunda Guerra Mundial, nacido en una época de fractura de la economía internacional, esta forma de Estado tuvo un activo papel interventor del sector público en la economía nacional.

Manuel Ávila Camacho llega a la presidencia en 1940 y se dedicó al inicio de su mandato a crear las condiciones necesarias para hacer de México un país potencialmente exportador de materias primas. Continuador del proyecto

económico y social de su antecesor - Lázaro Cárdenas-, fortaleció la premisa de que el Estado debería ser el encargado de regular la vida económica del país. Se creó la necesidad de establecer un promotor que garantizara el desarrollo industrial, el Estado asumió dicha función; incluso las organizaciones empresariales proponían la intervención del Estado para planear y promover el crecimiento económico.

El gobierno llevó a cabo una política de promoción de industrias. Apoyó con financiamiento el desarrollo de diversos proyectos iniciados por el sector privado. Nacional financiera apoyó varios de ellos. La variedad de las empresas que financió fue muy amplia, principalmente en los sectores de hierro, acero, electricidad, azúcar, papel, fertilizantes, textiles, cobre, cemento, ferrocarriles y carreteras.

Entre los proyectos industriales más importantes durante la década de 1940 se encuentran la creación de Altos Hornos de México, S.A. en 1942. La empresa comenzó a funcionar en Monclova, Coahuila, y contribuyó a la creación de diversas empresas de proveedores en la zona. El cemento fue otro producto cuya demanda se incrementó notablemente con la segunda Guerra Mundial. El número de plantas de cemento en el país pasó de 8 en 1940 a 19 en 1948. En la

agricultura, en 1943, Nacional Financiera creó Guanos y Fertilizantes de México, S.A., con la intención de aumentar la producción de fertilizantes en el país.⁵⁰

Con Miguel Alemán Valdés (1946-1952), se continuó el proyecto de impulsar el crecimiento económico, el cual fue durante su administración de 5.7% anual. Durante su gobierno, se realizaron importantes inversiones en infraestructura como lo referente a las obras hidráulicas, se construyeron presas como Álvaro Obregón, Miguel Hidalgo y Falcón.

Para 1952 llegó a la presidencia Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y continuó con el impulso a la industrialización. Uno de los proyectos que destacó fue en ciudad Sahagún, Hidalgo. Se promovió la creación de un complejo industrial que incluyó a la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional – dedicada inicialmente a la producción de automóviles y, posteriormente, a la de camiones de carga y autobuses de pasajeros- y Siderúrgica Nacional – que fabricaba diversos tipos de maquinaria de acero-.⁵¹

Los programas para el desarrollo de infraestructura también fueron significativos. Se impulsó la construcción de carreteras y obras hidráulicas, así como la industria eléctrica. La industria petrolera también tuvo un crecimiento notable, durante los

⁵⁰ Ortiz, op.cit., p. 32.

⁵¹ Ibid., p. 33.

años cincuenta, la producción de petróleo crudo se incrementó 100% con relación a la década pasada y la producción de gasolina tuvo un crecimiento de 10%.⁵²

El Estado invirtió en obras de infraestructura y en servicios sociales de manera importante, se siguió fomentando el crecimiento económico a través del gasto público y se procuró que las finanzas públicas fueran manejadas en forma equilibrada. La inversión pública se orientó particularmente a los ámbitos: industrial, comercio y transporte.

A partir del gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) y durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se cumplió uno de los objetivos que en materia económica habían planteado los gobiernos posrevolucionarios: avanzar de manera sostenida en el desarrollo económico de México con estabilidad macroeconómica.

Una de las razones que motivó seguir invirtiendo en infraestructura y aumentar el gasto social fue el Plan de Alianza para el Progreso. Creado por el Departamento de los Estados Unidos e institucionalizada en la Carta de Punta del Este en 1961. El propósito fue que los estados del continente americano aumentaran considerablemente sus gastos sociales en materia de salud, educación, empleo y vivienda. Gastos sufragados en gran parte, por préstamos

⁵² Ibid., p.34.

provenientes del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La intención de fondo fue prevenir movimientos revolucionarios en el continente y contener la Revolución Cubana. El Comité de la Alianza visitó México en tres ocasiones durante 1963 y 1964 para recabar información y evaluar los proyectos de inversión. Posteriormente se aprobaron las líneas de crédito. México recibió más de cien millones de dólares para invertir en servicios sociales básicos. El gasto social, también estuvo encaminado a atender las demandas de la industria, sobre todo de aquellas ramas donde la innovación de los procesos productivos requería de una fuerza de trabajo capacitada.

La economía de México disfrutó de uno de sus periodos de crecimiento de mayor éxito durante los años de 1960. El PIB creció a una tasa promedio de 7.1% anualmente entre 1963 y 1971, cifra superior al crecimiento de la población.⁵³ Este crecimiento fue acompañado por una estabilidad de precios y por el mantenimiento del tipo de cambio. La inflación entre 1963 y 1971 fue de 2.8% anual mientras que el peso mantuvo su cotización de 12.50 pesos por dólar, vigente desde 1954.⁵⁴

Las áreas económicas que tuvieron el mayor crecimiento durante esta década fueron el industrial, el de infraestructura básica, la electricidad y los servicios gubernamentales; los de menor crecimiento fueron el agropecuario y la minería.

⁵³ Cárdenas, op,cit., p.58.

⁵⁴ Ibid., p.60.

Durante la década de 1960 los resultados en materia económica fueron satisfactorios. El crecimiento económico que se logró durante los años del desarrollo estabilizador ha sido el más alto que México ha obtenido durante el siglo XX en un periodo de dos sexenios consecutivos. Asimismo, ha sido el periodo de más baja inflación desde la Gran Depresión en 1929. Incluso, el crecimiento económico de México a nivel internacional fue satisfactorio, se ubicó por encima del que alcanzaron países como los Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, Brasil y Chile, tan sólo superado por Japón y Corea que crecieron por encima del 8%.⁵⁵

Para el último año del gobierno de Díaz Ordaz, hubo una expansión económica importante reflejada por la tendencia de varios años de crecimiento como el hecho de que se trataba del último año del sexenio, lo cual tendió a aumentar el gasto público para concluir la mayor parte de las obras en proceso. Pero este auge mostraba ya señales de desequilibrio, específicamente por los aumentos del déficit público así como el aumento de la inflación.

A principios de 1970 se registró una crisis agrícola, a la cual estuvo asociada la declinación del sector agro exportador. Según Aboites, éste hecho fue una de las causas del debilitamiento de la economía. Sus efectos sobre el desequilibrio externo, así como el déficit fiscal y endeudamiento externo como vías para

⁵⁵ Ortiz, op.cit., p.50.

compensar la declinación de los ingresos del exterior contribuyeron, en el mediano plazo, a agudizar la recesión de esos años.⁵⁶

Con relación al tema de la población, durante el periodo de 1940 a 1970 hubo un crecimiento significativo (ver cuadro -2). El desarrollo industrial, la creación de infraestructura urbana, entre otros factores, permitieron un crecimiento de las ciudades, que aceleró la tendencia que se venía observando desde los años de 1940. De 1940 a 1970, se manifestó una migración interna significativa hacia las ciudades. Para 1970, 48.6% de la población vivía en zonas urbanas, diez puntos porcentuales más que en 1960. La ciudad de México creció de 5.2 millones de habitantes en 1960 a 8.9 millones en 1970, un aumento de 71% en sólo 10 años.⁵⁷ La migración del campo a la ciudad se debió, entre otras razones, a la falta de oportunidades en el medio rural con relación a las zonas urbanas.

⁵⁶ Aboites, Jaime. "Crecimiento y crisis de la economía mexicana", en Carlos Rozo (coordinador). *La política macroeconómica en México. Crítica del modelo del desarrollo*, México, Siglo Veintiuno. 1998. p.54.

⁵⁷ Cárdenas, op.cit., p.59.

Cuadro -2

Crecimiento demográfico por decenios. 1940-1970.

Años	Población promedio	Tasa de crecimiento. Promedio (%)
1940-1950	22,722,285	2.8
1951-1960	30,357,073	3.1
1961-1970	41,574,184	3.3

Fuente: INEGI, Estadísticas históricas de México, t.I, México, 1994. Citado por Antonio Ortiz, op.cit., p. 51.

Por otro lado, es importante señalar que en el periodo de 1940-1970, se llevó a cabo la construcción de numerosas obras de infraestructura como puentes, carreteras, presas; también aumentó la construcción de centros asistenciales, hospitales, clínicas, viviendas populares, escuelas rurales y urbanas y se dotó de energía eléctrica y agua potable a buena parte de la población que radicaba en las ciudades.

Los accesos crecientes a la educación, salud, vivienda así como las demás prestaciones vinculadas al salario se generaron alrededor del empleo formal y estable, sobre todo el que se creó en el sector de mayor dinamismo: el industrial.

De acuerdo con González, buena parte de la política social se estructuró teniendo como centro la estrategia industrializadora del país.⁵⁸

Con relación a los programas de política social. Antes de la aparición del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) en 1973, se habían implementado algunos programas, entre los que conviene destacar el de hospitales rurales, por parte de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; los programas de agua potable, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, los de caminos vecinales, que tuvo a su cargo la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, las tareas emprendidas por el Instituto Nacional Indigenista y los programas de electrificación rural.

Aunque se había avanzado en los índices nacionales de alfabetización, salud pública y comunicación, los pueblos campesinos seguían careciendo de servicios. Lejos de cerrarse la brecha de la desigualdad, ésta se había ampliado. La situación del campo, durante la década de los cincuenta y sesenta, se caracterizaba por una marcada desigualdad entre los patrones de vida prevalecientes en las comunidades rurales, frente a los que disfrutaban los núcleos urbanos.

⁵⁸ González, op.cit., p. 26.

No obstante el número de programas implementados, estos eran insuficientes para satisfacer la demanda de la población particularmente rural, porque se trataba de programas aislados y dispersos.⁵⁹

Una de las cuestiones más relevantes que derivaron de una evaluación de resultados de los programas que realizaba el sector público, antes del Pider, fue precisar que la falta de motivación en las comunidades, para su participación activa en la solución de sus problemas, era una de las más graves deficiencias para el aprovechamiento de las obras. En realidad, los pueblos permanecían como objetivos de una acción y no como sujetos de un esfuerzo para su beneficio. Las obras se realizaban, en muchas ocasiones atendiendo a factores de índole política y carecían frecuentemente del respaldo necesario para su operación adecuada, por lo que al poco tiempo de ser puestas en servicio, dejaban de ser útiles.⁶⁰

Como resultado de ello, a finales de los años sesenta, se propuso que la Secretaría de la Presidencia se encargara de integrar esas acciones dispersas para formular un programa de alcance nacional que tendiera a mejorar el patrón de vida y a impulsar las actividades productivas de las comunidades rurales. Con tales propósitos se configuró un esquema de acción conocido como el Programa Coordinado de Inversiones Públicas para el Medio Rural. Se inició, a partir de entonces, un inventario de las obras existentes en las comunidades rurales, que,

⁵⁹ Paz, Fernando. *Qué es el Pider*, México, 1976. p. 5.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 6-7.

de manera objetiva precisó la carencia de obras de infraestructura y de programas en varias comunidades rurales de la República.⁶¹ Cabe señalar que, la falta de recursos destinados especialmente para el programa, así como las restricciones que implicaron la transferencia, reprogramación y reubicación del gasto, limitaron los resultados.

En suma, la estabilidad económica y política, durante el periodo de 1940 a 1970, particularmente en el periodo del desarrollo estabilizador, permitió promover el ahorro y la inversión, a su vez, se estimuló permanentemente el crecimiento económico. Sin embargo, la problemática de la pobreza en México apenas varió un poco, el crecimiento económico favoreció a la clase propietaria y a un sector de la clase media. La situación de los habitantes del campo se modificó tibiamente. Las oportunidades de mejora económica se concentraron en las ciudades y en las zonas industriales. Por tanto, hablar de desarrollo económico y social durante esta época resulta dudoso debido a la situación de pobreza que seguía reuniendo la mayor parte de la población.

⁶¹ Ibid., pp.7-8.

Capítulo 3

Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)

3.1 El Pider como Política social

Al inicio de la administración de Luis Echeverría, la Secretaría de la Presidencia insistió en la necesidad de unificar los esfuerzos en materia de desarrollo rural. Durante 1971 la Secretaría de la Presidencia señaló la necesidad de unificar los esfuerzos en materia de desarrollo rural, sin embargo, hasta 1973 se logró avanzar en la idea de conjugar todos los programas del sector público, de tal manera que se formuló el Pider.⁶² Cuyas estrategias iniciales contempló lo siguiente:⁶³

- 1.- Se procuraba no sólo la coordinación e integración de esfuerzos, sino canalizar recursos financieros, a través de la Secretaría de la Presidencia, en función de proyectos configurados sobre una base regional.
- 2.- Se buscaba no el desarrollo aislado de cada comunidad, sino del grupo de comunidades comprendidas en un área definida del país.
- 3.- Se trataba de considerar municipios completos de una misma entidad federativa, en todos los casos, para superar los intereses políticos.

⁶² AGN. Luis Echeverría Álvarez, c. 352, a 109, f 135, México D.F., noviembre de 1974 "Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural", parte 1, s/n f.

⁶³ Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural de México. *Marco institucional del desarrollo rural. Capacidad del sector público en el agro. Opciones de evolución del Pider. Sistema de productos de madera y papel.* México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1982. s/n p.

4.- Se intentaba integrar proyectos productivos, como base de todas las actividades posteriores, a fin de impulsar la creación de fuentes de empleo.

5.- El rango de población de las comunidades que serían objeto del programa se amplió en ambos sentidos. A partir de entonces se considerarían las de 300 a 3000 habitantes. El límite de 3000 habitantes constituye la base para dividir la población urbana de la rural.

6.- En un principio se consideró que la aportación de las comunidades para la ejecución de las obras no era indispensable, sino que la inversión pública debía tener, desde su inicio, un propósito social y que, por lo mismo, no debería gravitar sobre las capas más necesitadas de la población. En todos los casos, además, debería cubrirse el salario mínimo a la fuerza de trabajo rural, para que los beneficios del programa fueran inmediatos.

Por otro lado, el Pider consideró, desde su nacimiento, que el simple crecimiento agrícola era solamente un medio para lograr una mejora sustancial en las condiciones de vida de quienes hacen posible esa producción. En otros términos, el Pider mantuvo la intención de vincular los proyectos productivos de carácter agropecuario con las pequeñas industrias y con todas aquellas actividades que de alguna manera generaran fuentes de trabajo; también se conservó el principio de

mantener la conjunción de proyectos productivos con las acciones de apoyo y con los programas de beneficio social.⁶⁴

Así pues, el Pider pretendió corregir mediante la canalización de recursos públicos de inversión, la polarización espacial y social que afecta severamente al medio rural. El surgimiento de este programa representó la aceptación del estado de que las acciones institucionales, a través de las inversiones públicas no llegaban a núcleos y zonas muy importantes de la población y por tanto, generaban una polarización social en el país.

Ahora bien, en opinión de Cernea, el Pider comenzó siendo fundamentalmente un programa de obras públicas e infraestructura, para luego reorientarse hacia las actividades vinculadas con la pobreza y encauzar hacia las regiones campesinas recursos que por mucho tiempo se les había negado.⁶⁵

La tentativa del programa por redistribuir el ingreso y la capacidad productiva a favor de comunidades más pobres, que han sido marginadas por otros programas, involucró el encauzamiento directo de inversiones hacia las regiones y el esfuerzo por integrar las actividades de los organismos federales al nivel de los estados.

⁶⁴ AGN. Luis Echeverría Álvarez, c.352, a 109, f 135, México D.F., noviembre de 1974 "Programa de Inversiones...", parte 1, s/n f.

⁶⁵ Cernea, Michael. *La cuantificación de los efectos de los proyectos, la vigilancia y la evaluación en el proyecto de desarrollo rural Pider-México*, Washington, Banco Mundial, 1979, p. 7.

Cabe señalar que, el Pider fue un programa nacional de desarrollo rural en México que probablemente, según Cernea, fue el más amplio de su género que recibió asistencia del Banco Mundial. De todos los proyectos agrícolas que recibieron apoyo del Banco, el Pider es el que había integrado el mayor número de componentes, por elaborar conjuntamente un sistema para la vigilancia de su ejecución y la evaluación concurrente de sus efectos.⁶⁶

Tocante a los objetivos del Pider, se intentó redistribuir el ingreso y la capacidad productiva en favor de las comunidades más pobres, que habían sido desatendidas por otros programas. Para 1973 con la creación misma del programa, se establecieron los siguientes propósitos:⁶⁷

- a) Dotar a los pueblos rurales del país de las obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social.
- b) Proporcionar empleo y mejor remunerado a la fuerza de trabajo de las comunidades rurales.
- c) Elevar la productividad y el ingreso.

⁶⁶ Ibid., p. 1.

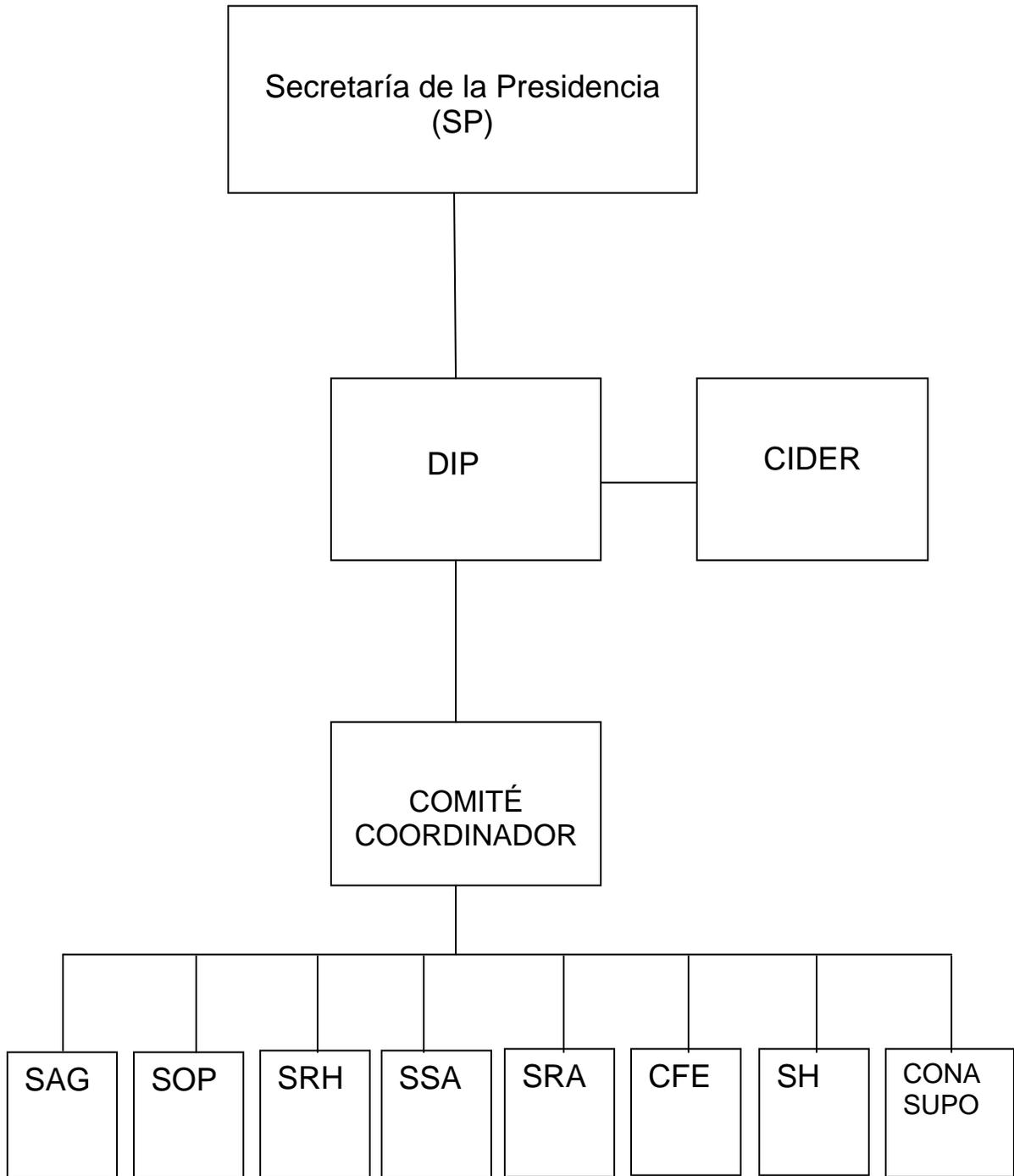
⁶⁷ AGN. Luis Echeverría Álvarez, c. 352, a.109, f. 135, México D.F., noviembre de 1974, "Programa de Inversiones..." parte 1, s/n f.

- d) Aprovechar los recursos naturales y fortalecer el crecimiento regional, de modo que se propicie a los habitantes rurales su acceso a la educación, la salud y el bienestar en general.

El desarrollo rural como se concibió dentro de la estrategia elaborada por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Rural (Cider), requirió de una acción integral en beneficio de todos los habitantes del campo especialmente de los marginados del medio rural, lo que significó la participación coordinada y oportuna de un gran número de instituciones del sector público.

A nivel nacional se creó un comité coordinador intersecretarial bajo la Dirección de Inversiones Públicas (DIP). Estaba compuesto de representantes, a nivel de director general, de la Secretaría de Hacienda y de las principales secretarías y dependencias que realizarían las inversiones del Pider: la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), Secretaría de Obras Públicas (SOP), Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), y algunas dependencias como. Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Comité de Administración del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE).

Instituciones participantes con el PIDER



Cada dependencia asignó uno o dos representantes a un grupo permanente de trabajo que operaba conjuntamente con una unidad especial bajo un subdirector de la DIP designado para administrar el programa. Cada dependencia reunía su propia actividad especializada; construcción de caminos, electrificación rural, irrigación, conservación de suelos, establecimiento de centros de salud, y todas aquellas tareas que pueden interpretarse como contribuciones al desarrollo y al bienestar rural.

Entre los proyectos iniciales del Pider se trataba de alcanzar una mejora efectiva en los niveles de salud, educación y en términos más amplios, en el bienestar de los habitantes del país. Se pretendió satisfacer las necesidades de los 10 millones de habitantes, que se estimaba aumentaría la población del país, y mejorar los servicios de los habitantes del medio urbano y rural, en materia de agua potable, escuelas, medicina preventiva y curativa, seguridad social y vivienda.⁶⁸

Algunas de las intenciones del programa fue atender la generación de mayor empleo en las áreas rurales deprimidas, mediante planes de infraestructura y alto contenido de mano de obra, que tuvieran un gran impacto social y económico en las localidades donde se ejecutarían. Con una cuantiosa inversión se pretendió construir 10 000 aulas, 9 000 kilómetros de caminos –para integrar a la economía

⁶⁸ AGN. Luis Echeverría Álvarez, c.839, a. 113, f. 180, México D.F., noviembre de 1974 “Programa de Inversiones...”, parte 3, s/n f.

a dos millones y medio de habitantes de 1 700 comunidades -. Asimismo, el programa proyectaba construir 4 200 sistemas de agua potable; 300 centros de salud, electrificación de 8 500 poblados y programas de pequeña irrigación, conservación de suelo y agua, asistencia técnica y agropecuaria.⁶⁹ Mediante la ejecución del programa, se buscaba elevar la eficiencia en el aprovechamiento de las inversiones y aumentar la productividad de las nuevas. Incrementar los programas de interconexión de los sistemas eléctricos, mejorar el aprovechamiento de los hidrocarburos – especialmente el gas -, construir caminos secundarios y alimentadores, acondicionar los puertos existentes y rehabilitar los distritos de riego, entre otras líneas de acción. Sin embargo, muchos de los proyectos del Pider no se realizaron, debido, entre otras cosas, por el complicado esquema burocrático que operaba en el programa y por la dificultad de canalizar adecuadamente los recursos para la construcción de las obras.

Los servicios urbanos incluyeron satisfacer los requerimientos de agua potable, drenaje, alumbrado, parques y jardines, centros deportivos y transportes urbanos. Esta inversión representaba únicamente la del sector público federal y no consideraba la correspondiente a estados y municipios. Otros objetivos del programa fueron los siguientes: extender el servicio de agua potable en el medio urbano al 85% de la población. Construir sistemas de agua potable en el medio rural para elevar la población beneficiada al 80% del total que vive en comunidades de 500 a 2500 habitantes. Satisfacer las crecientes necesidades de

⁶⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la planeación en México (1917-1985). Planeación económica y social. (1970-1976)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 14.

agua potable y drenaje en el área metropolitana de la ciudad de México. Atender los requerimientos de drenaje de los centros urbanos. Superar las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades fronterizas y portuarias, mediante programas integrales de servicios públicos. Integrar y mejorar los servicios urbanos y de transporte masivo en la ciudad de México. También el programa contempló la construcción, rehabilitación y ampliación de sistemas de agua, que permitieran atender cerca de 10 millones de personas adicionales que viven en ciudades y poblaciones de más de 2 500 habitantes.⁷⁰ Se proyectó iniciar la construcción de un sistema capaz de proporcionar agua suficiente para satisfacer los requerimientos a largo plazo.

El Pider también persiguió estos objetivos: promover el crecimiento de la red de caminos secundarios y modernizar el sistema troncal. Mejorar sustancialmente el funcionamiento del sistema, con la construcción de 29 mil kilómetros de caminos alimentadores y rurales, que permitirán elevar la eficiencia del sistema, al realizarse cuatro kilómetros de caminos alimentadores por cada uno de troncal. Beneficiar 2,5 millones de habitantes del medio rural que carecen de acceso permanente a la red. Construir caminos de cuota solamente cuando los problemas de congestión y tráfico intenso lo justifiquen. Elevar los índices de operación y prolongar la vida útil de los caminos, atendiendo su adecuada conservación. Asimismo, se intentó construir 20 mil kilómetros de caminos

⁷⁰ AGN. Luis Echeverría Álvarez, c.839, a. 113, f. 180, México D.F., noviembre de 1974 "Programa de Inversiones...", parte 2, s/n f.

secundarios o alimentadores. Sin embargo, insisto, la gran cantidad de instituciones y personas que operaban en el Pider, así como la insuficiencia de recursos impidieron en buena medida que se concretaran las obras.

La realización de los caminos, cuya longitud total fue de 9 mil kilómetros, quedó comprendido en el Pider, por ello, además de la inversión, se incorporó en este proyecto a la fuerza de trabajo local. Se destinó una parte de la inversión al mejoramiento de los caminos federales y secundarios, incluyendo las reconstrucciones aisladas y la adquisición de las máquinas y equipos necesarios para esas tareas.

Tocante a la inversión, se gastó durante el primer año -1973-, 2 500 millones de pesos y durante el periodo de cuatro años -1973 a 1976-, alrededor de 25 000 millones de pesos.⁷¹ La mayoría de esta inversión fue de recursos externos. Se obtuvieron créditos por aproximadamente 100 millones de dólares del Banco Mundial y 50 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo.

Desde el punto de vista institucional, el programa realizó sus funciones de programación y coordinación en los planos federal, estatal y local. En el concepto

⁷¹ AGN. Luis Echeverría Álvarez, c.409, a. 110, f. 140, México D.F., noviembre de 1977 "Pider. Inversión autorizada región por región ", s/n f.

del Pider es esencial la coordinación, pues el programa contó con la participación de varios organismos.

A nivel federal, la definición de los programas se realizó por un núcleo técnico de la DIP quien determinó los criterios para seleccionar las regiones, estudió las necesidades y propuso las acciones a realizar. En estos trabajos participaron sólo dos o tres técnicos de las oficinas centrales de las entidades participantes en el programa y todo el apoyo se realizó con el personal de las entidades involucradas en cada estado que era seleccionado.⁷²

En el plano estatal, la coordinación del programa estuvo en función de un Comité Coordinador compuesto de los directores al nivel estatal de los organismos participantes, presidido por el gobernador del estado. La gestión concreta se llevó a cabo por parte del representante de la SPP, que era el secretario técnico del comité estatal, el cual, contó con el apoyo de varias personas, incluyendo un coordinador del Pider y coordinadores residentes de cada una de las micro-regiones del estado, que colaboran estrechamente con los funcionarios y los dirigentes comunitarios locales.⁷³

⁷² Paz, Fernando. *op.cit.*, p. 12.

⁷³ Cernea, Michael. *op.cit.*, p. 128.

A nivel de micro-región, el personal de la Secretaría de la Reforma Agraria toma la iniciativa de organizar las comunidades al principio, logrando la participación de las autoridades municipales, los presidentes de ejidos, los maestros y otras personas que contribuirían a preparar la ejecución de las inversiones del Pider.⁷⁴

La forma de evaluar la situación de las comunidades fue la siguiente: después de un recorrido por la región, el grupo descrito trabajó conjuntamente para analizar la información y formular un plan. Algunas veces identificaron algunos proyectos importantes que podrían ser realizados por dependencias individuales en el marco de sus propios presupuestos normales de inversiones. Pero su tarea más importante fue la formulación de un conjunto de proyectos, dependencia por dependencia y comunidad por comunidad, que podrían ser patrocinados por el Pider. Los resultados del estudio fueron presentados, en forma de reporte, que se revisaba primeramente por un Grupo Permanente de Trabajo y después por el Comité Coordinador. Finalmente, las secretarías y dependencias involucradas solicitaban formalmente a la Secretaría de Hacienda los fondos necesarios.⁷⁵

Por otra parte, existió la intención de ofrecer más independencia a los estados para la formulación de sus proyectos. En 1973, la DIP, inició experimentos en tres estados: Chiapas, Guanajuato y Nuevo León, donde se dio mayor autoridad a los comités estatales para determinar los tipos, la localización y los calendarios de los

⁷⁴ Ibid., p. 129.

⁷⁵ Miller, Eric. op.cit., p.54.

proyectos de inversión en el marco de un presupuesto aprobado. Las variaciones significativas podían ser sancionadas por estos comités en lugar de ser referidos a la ciudad de México para aprobación. El Pider pudo entonces ser más ágil en su reevaluación de la situación local y en su respuesta a estas variaciones. El experimento en los tres estados se juzgó suficientemente satisfactorio para extenderse en otros. A principios de 1975 se dio un paso más para incrementar la autoridad de los comités estatales: una vez que los presupuestos de micro-regiones para el año fueron aprobados, la Secretaría de Hacienda transfirió los fondos a cada estado, en una cuenta de la cual el comité obtendría fondos sin otra autorización.⁷⁶

Tocante a las estrategias diseñadas por el Pider, uno de los criterios que en aquel entonces se definieron, fue que la unidad del programa sería la micro-región, sin embargo, la comunidad fue la célula del programa. La selección de micro-regiones tomó en cuenta factores como: estándares de educación y salud, distribución de edades y sexos; nivel de desarrollo; cuantía de los recursos necesarios para estimular el crecimiento; problemas de desempleo y subempleo; la naturaleza de la infraestructura existente; y la factibilidad de iniciar proyectos productivos para generar trabajos adicionales e ingresos. Una micro-región cubrió un área de 5000 Kilómetros cuadrados y una población alrededor de 60 000 personas distribuidas en unas 75 comunidades comprendidas en el rango de 300

⁷⁶ Ibid., p. 104.

a 3000 habitantes por comunidad.⁷⁷ Sus fronteras corresponderían tal vez a tres municipios dentro de un estado.

Para 1974, la experiencia acumulada durante el primer año de operación, generó nuevos elementos que permitieron cambios fundamentales en aspectos técnicos y administrativos. La modificación se refirió a que se sustituyó como sujeto de acción a la región, por la comunidad rural. La región permaneció sólo como marco de referencia para evitar la dispersión de acciones.

Dos años después la estrategia de acción pretendió buscar y lograr la participación de la comunidad, de los técnicos, del grupo de apoyo y de las autoridades estatales y locales. Se contempló promover los servicios de crédito, los proyectos industriales, los servicios de salud, educativos y, organización sobre bases firmes de comercialización.

En cuanto a la participación o aportación económica de las comunidades beneficiadas por el programa, se siguió con los lineamientos que el Banco Mundial y el PIDER habían convenido. Siendo estos los siguientes: en electrificación rural, la comunidad debió aportar como mínimo el 10% del costo total, con mano de obra y materiales, esto incluiría la línea y la red de distribución. En obras de riego, los

⁷⁷ AGN. Luis Echeverría Álvarez, c.839, a. 113, f. 180, México D.F., noviembre de 1974 "Programa de Inversiones...", parte 2, s/n f.

usuarios debieron aportar como mínimo el 30% del costo total de la obra, en efectivo o mediante créditos. En centros de salud, la comunidad aportaría el 10% de los costos de construcción y cubrirá los costos de operación. En agua potable, la comunidad aportaría el 15% de la inversión total y las tomas domiciliarias correrían a cargo de los beneficiarios. En aulas escolares, el 15% de la inversión total tocaría a cargo de la comunidad. Asimismo, en ocasiones la mano de obra sería proporcionada por las comunidades beneficiadas.⁷⁸ Sin embargo, en muchos casos la aportación de la comunidad solamente consistió en la mano de obra.

3.2 Política económica 1970-1976

Después de que la economía había disfrutado uno de sus periodos de crecimiento de mayor éxito durante los años sesenta, a una tasa promedio de 7.1% anual entre 1963 y 1970, hubo una recesión en 1971. La contracción económica fue severa, pues el PIB registró en 1971 el crecimiento más bajo desde 1959, 4.2%. Era el rompimiento de la larga tendencia de crecimiento observado en los últimos diez años.⁷⁹

⁷⁸ AGN. Luis Echeverría Álvarez, c.409, a. 110, f. 140, México D.F., noviembre de 1977, "Convenio de inversión entre el Banco Mundial y el Programa de Inversiones al Desarrollo Rural", s/n f.

⁷⁹ Cárdenas, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*. México, El Colegio de México y el Fondo de Cultura Económica. 1996. p. 94.

Ante ello, Echeverría planteó la necesidad de exportar más; reivindicó una intervención más dinámica del Estado en la conducción de la economía; se pronunció por una mejor distribución del ingreso, por modernizar la planta industrial y por incrementar la productividad.

El instrumento que utilizó el gobierno para que la economía volviera a crecer fue incrementar el gasto público, sin aumentar los ingresos, por lo que hubo continuos y crecientes déficit en las finanzas públicas. En 1971 el déficit fue de 2 221 mdp, mientras que para 1976 fue de 31 349 mdp (ver cuadro -3). Lo que significó que para 1976 el déficit fiscal llegara a 9.9% del PIB, 7.4 puntos porcentuales más que en el año de 1971. Aunado a ello, el embargo petrolero árabe y el consecuente aumento del precio de los energéticos aceleró la inflación internacional, que en parte fue trasladada al país.

En 1974 el PIB bajó a 5.9% y la caída ya no se detendría a partir de entonces hasta los años de 1978 y 1979. Cabe señalar que los índices de crecimiento de 1972 (7.3%) y de 1973 (7.6%) fueron generados por el aumento del gasto público y el endeudamiento (en tres años la deuda externa había crecido en un 61.6%). Era difícil conseguir créditos, y cuando los había los intereses eran más altos.⁸⁰ En ese año, los intentos de reducir la expansión para aminorar las presiones inflacionarias y en la balanza de pagos dieron algún resultado en el frente de la actividad económica al reducirse su tasa de crecimiento.

⁸⁰ Ramírez, José. *Tragicomedia mexicana, Vol.2. La vida en México de 1970 a 1982*. México, Planeta, 1992. p. 101.

Cuadro #3
Ingresos y gastos de 1971 a 1982 (millones de pesos)

Año	Ingresos Totales	Gastos totales	Balance
1971	85 093	87 314	- 2 221
1972	93 920	105 867	- 11 947
1973	109 759	130 393	- 20 634
1974	121 674	144 773	- 23 099
1975	141 243	180 901	- 39 658
1976	151 086	182 435	- 31 349
1977	161 926	177 225	- 15 299
1978	184 657	201 423	- 16 766
1979	207 575	229 854	- 22 279
1980	236 835	263 445	- 26 610
1981	259 968	329 119	- 76 151
1982	272 178	341 249	- 69 071

Fuente: Bazdresch y Levy, en "Populism and Economic Policy in México", cit., 1991, p. 236, citado por Cárdenas, op.cit., p. 103.

Para 1975, la situación había empeorado, el PIB disminuyó su tasa de crecimiento a 5.6%. El endeudamiento público con el exterior se había duplicado entre 1971 y 1975.⁸¹ Dos años más tarde, el PIB disminuyó aún más su tasa de crecimiento al dejarlo en 3.4%.

⁸¹ Cárdenas, op.cit., p. 98.

En cuanto a la política del gasto público, tenemos que al principio del sexenio fue cautelosa ya que decreció 3.7%, mientras que los ingresos disminuyeron 1.3%, por lo que el déficit se redujo a 2.5% del PIB. Conforme se conocieron los malos resultados económicos de 1971, apareció un ambiente generalizado de urgencia para aumentar el gasto público y revitalizar la economía, por lo que el gobierno inició apresuradamente el programa de inversiones, muchas veces, en opinión de Cárdenas, en proyectos no prioritarios pero que estaban listos para ejecutarse⁸²; este apresuramiento trajo consigo una ruptura del control presupuestal pues muchos proyectos eran autorizados personalmente por el presidente Echeverría.

Frente a la disminución del crecimiento de la economía durante los primeros años de la década de 1970, causada en parte por el deterioro de los precios del petróleo en 1973, el Estado respondió aumentando el gasto público e interviniendo más en la economía. El gobierno pensaba que si controlaba una parte importante de la inversión nacional, se hacía propietario de los sectores estratégicos de la economía, como la energía, el acero, las comunicaciones, la banca, etcétera, y regulaba el funcionamiento de los precios, se tendría un país más próspero, más equitativo y menos vulnerable ante las presiones políticas de los sectores privados, nacionales y extranjeros.

⁸² Ibid., p. 95.

Debido en parte a lo anterior, el comportamiento de la economía en 1973 fue muy acelerado. Detrás de este aumento estuvo la expansión del gasto público, el cual creció 23.2%. Por su parte, el sector privado continuó su actitud de expectativa en el gasto de inversión que había aparecido desde 1972, por lo que sólo aumentó 2.5% en 1972 y 3% en 1973.⁸³

El gobierno aumentó el gasto sin que se incrementaran sus ingresos, y en consecuencia creció el déficit público. Se recurrió a un gasto público deficitario, sin otro respaldo para financiarlo que incrementar la deuda pública externa e interna.⁸⁴ Este déficit aumentó en parte por las inversiones en las empresas públicas, cuyo número y diversidad iban en rápido crecimiento.

Uno de los elementos que ha causado beneficios temporales para una población han sido específicamente las políticas económicas expansionistas, caracterizadas por el ejercicio del gasto público deficitario, y destinadas fundamentalmente a proyectos de índole social de diversos tipos, incluyendo infraestructura básica.

En México, el tipo de cambio se había sobrevaluado 50% respecto de 1954. Era difícil que en esas condiciones la industria mexicana tuviera alguna posibilidad de

⁸³ Ibid., pp. 96-97.

⁸⁴ Suárez, Manuel. "Principales diferencias entre la economía mexicana de hoy y la de hace 15 años", en Rubio, Luis (coordinador). *Políticas económicas del México contemporáneo*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 69.

exportar. La misma estrategia de crecimiento continuó hasta el final del sexenio. En 1975 el peso tenía ya una sobrevaluación de más del 60% respecto de 1954.⁸⁵ Al hacerse menos competitiva la economía mexicana, la brecha entre importaciones y exportaciones se hizo más grande y comenzaron los problemas para financiarla.

En el último año del gobierno la forma de conducir la economía era insostenible y con seguridad llevaría a problemas. La fuga de capitales era la expresión de que algo estaba pasando. Ante esta situación el gobierno respondió con medidas para amortiguar la fuga de capitales mediante más préstamos externos y derrochando las reservas, poco después éstas se agotaron. El PIB disminuyó y la inflación creció. Por primera vez el gobierno mexicano acudió a la ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI).⁸⁶ La economía entró en un periodo de recesión: la producción redujo su crecimiento y la inflación se aceleró. La especulación y la fuga de capitales llevaron a una devaluación de la moneda nacional después de más de 20 años de tipo de cambio fijo.

Asimismo, el fuerte gasto y los pocos ingresos por parte del gobierno hicieron que el déficit público se disparara aún más, ante lo cual, el gobierno incapaz de

⁸⁵ Romero, José. "Crecimiento y comercio", en Bizberg Ilán y Lorenzo Meyer (coordinadores). *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, Tomo1. México, Oceano, 2003. p.183.

⁸⁶ Gollás, Manuel. "Breve relato de cincuenta años de política económica", en Bizberg Ilán y Lorenzo Meyer (coordinadores). *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, Tomo1. México, Oceano, 2003. p. 238.

llevar a cabo una reforma fiscal integral, recurrió al crédito extranjero, con lo cual la deuda pública aumentó a más de mil millones de dólares (el 26%). Al FMI, el Banco Mundial y demás instituciones crediticias internacionales se le tuvieron que pagar los servicios de la deuda, los cuales se incrementaron 32%.⁸⁷

Los resultados macroeconómicos del sexenio fueron negativos, en 1976 el tipo de cambio, que había estado fijo nominalmente desde 1954, fue devaluado 59%. Sin alternativas posibles, sin reservas internacionales con una deuda externa por 29.5 mmdd y relaciones tensas con el sector privado.⁸⁸

3.3 Situación social del periodo 1970-1976

El gobierno de Luis Echeverría también tuvo que enfrentar problemas de tipo social. Después del desenlace represivo de 1968, se presentó un distanciamiento entre Estado y los estudiantes de educación superior. Los estudiantes intentaron profundizar y arraigar fórmulas de gobierno democráticas en diversas universidades del país. En ese marco se produjeron varios conflictos estudiantiles.

⁸⁷ Ramírez, op.cit., pp. 44-45.

⁸⁸ Cárdenas, op.cit., p. 104.

En las universidades de Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Guerrero, Oaxaca y en el Distrito Federal, sucedieron diversos enfrentamientos entre estudiantes y autoridades locales. El clima de las universidades era de efervescencia y la demanda de apertura democrática de los estudiantes se enfrentaba con burocracias universitarias y gubernamentales.⁸⁹

Los problemas fueron varios: subsidio insuficiente; recorte presupuestal, establecimiento de leyes internas, que iban en contra de los intereses universitarios, campañas contra las universidades por parte del gobierno local con el pretexto de sacar a los comunistas, además de represión, asesinatos, secuestros, desaparecidos, etcétera. En junio de 1971, una manifestación estudiantil es reprimida con extrema violencia por un grupo paramilitar conocida como “Halcones”, lo que vino a agudizar aun más el conflicto.

Por otra parte, la reducción del PIB revivió temores de estancamiento económico y descontento social, el cual estaba presente por los sucesos sangrientos de 1968 y del 10 de junio de 1971, en que el gobierno reprimió movimientos estudiantiles. Es claro que el gobierno no podía mantener una economía austera, mucho menos en situación de recesión, por lo que no tenía más opción que crecer.

⁸⁹ Woldenberg, op.cit., p. 180.

Con respecto a la guerrilla, ésta se constituyó como un problema para el gobierno de Luis Echeverría. Entre fines de 1971 y principios de 1972 la guerrilla urbana y rural propiciaba secuestros, robo de bancos, entre otras acciones, como muestra de la inconformidad social que vivía el país.

Un grupo de guerrilleros fue organizado por Genaro Vázquez en el estado de Guerrero. Esto sólo era el primer capítulo de la continuación de las luchas del 68 a través de otros medios. La guerrilla se hacía notar con asaltos a cuarteles y guarniciones militares. Igualmente, cada vez más se oía hablar de la Liga 23 de Septiembre. En 1972 murió Genaro Vázquez y fue sustituido por Lucio Cabañas, quien se caracterizó por secuestrar a Rubén Figueroa, candidato del PRI a la gubernatura.

En la década de los setenta surgieron varios grupos que se proponían continuar la guerrilla urbana, como la Liga Comunista 23 de Septiembre, el Frente Urbano Zapatista (FUZ), el Movimiento de Acción Revolucionaria (MAR), las Fuerzas Revolucionarias Armadas (FRAP), el Comité Estudiantil Revolucionario (CER), el Comando Armado del Pueblo (CAP), las Fuerzas Armadas de la Nueva Revolución (FANR), la Liga Armada Comunista (LAC) y varios más.⁹⁰

⁹⁰ Ramírez, op.cit., p. 11.

Casi todos se hallaban compuestos por jóvenes urbanos de clase media que pretendían cambiar las condiciones de explotación y represión que se acentuaba en el país, y numerosos militantes fueron muertos, torturados, encarcelados o desaparecidos.⁹¹

Las principales fuerzas represivas de esa época eran la Dirección Federal de Seguridad, la Policía Judicial Federal, la Dirección de Investigación para la Prevención de la Delincuencia (DIPD), y la Policía Judicial de los distintos estados de la federación. También surgirían los grupos paramilitares antiguerrilla, como la Brigada Blanca.⁹²

De acuerdo con Gollás, la matanza de estudiantes en 1968 y el brote de focos guerrilleros presionaron al gobierno a incrementar el gasto público, especialmente el gasto social.⁹³

Con respecto a los empresarios, uno de los grupos más destacados contra el gobierno, fue el de Monterrey ya que se mostraba renuente a aceptar las disposiciones del gobierno. Uno de los temas de la polémica fue la inconformidad de los empresarios ante el crecimiento de las empresas del Estado y las amenazas de desaparición de la libre empresa. Insistieron en que el Estado no

⁹¹ Ibid., op.cit. pp. 11-12.

⁹² Ibid, op.cit., p. 13.

⁹³ Gollás, op.cit. p. 238.

excediera los límites de la creación de obras de infraestructura, los contratos colectivos de trabajo y la promoción de los negocios privados.

Los empresarios continuamente consideraron cargas excesivas e injustificadas las peticiones de gobierno, empezaron a acusar al presidente de ser un populista y de simpatizar con los comunistas. Por tanto, procedieron a presionar iniciando la fuga de capitales, la dolarización de la economía, la contracción de inversiones y todo el tiempo exigieron alzas en los precios de bienes y servicios.

El gobierno, trató de suavizar las relaciones con los empresarios de Monterrey y se comprometió a desarrollar un programa de inversiones federales en el estado de Nuevo León. Además, permitió que en 1975 los empresarios constituyeran la primera organización que surgiría sin la tutela del Estado: el Consejo Coordinador Empresarial quien agrupó a los dirigentes de los industriales, los comerciantes, los banqueros, las asociaciones de seguros, los empresarios agrícolas y el Consejo Patronal Mexicano (COPARMEX).

En los últimos meses del sexenio, el Consejo Coordinador Empresarial levantó un nuevo programa con el propósito de detener las nacionalizaciones, limitar la esfera de acción económica del Estado, y que éste se sometiera a los lineamientos del FMI para controlar la crisis económica.⁹⁴

⁹⁴ Woldenberg, op.cit., p. 174.

En cuanto a los obreros, el conflicto consistió en recuperar o construir sindicatos que atendieran de una manera más efectiva y democrática las necesidades y aspiraciones de los trabajadores. Ante una inflación que tendía a crecer, los obreros en 1972 iniciaron movilizaciones y huelgas que se incrementaron notablemente en 1973 y 1974. Por lo general, se luchaba por mejores condiciones económicas, pero también, por democratizar el aparato corrupto, vertical del sindicalismo oficial encabezado por Fidel Velásquez.⁹⁵

El movimiento más relevante por sus múltiples significaciones políticas fue el que protagonizaron los trabajadores electricistas. Inició como una pugna por la titularidad del contrato colectivo de trabajo, primero en el Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (STERM), luego como una corriente en el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) y finalmente bajo la denominación de Tendencia Democrática. Las luchas de los electricistas por democratizar los sindicatos tuvieron amplias repercusiones, pues generaron otros movimientos laborales independientes a mediados del sexenio.

Para amortiguar el conflicto obrero, el Estado se expresó creando la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Asistencia Social para Trabajadores del Estado (ISSSTE),

⁹⁵ Ramírez, op.cit., p. 45.

el Instituto Nacional de la Vivienda y CONASUPO; es decir, instituciones capaces de procesar y dar respuestas a las demandas sociales.⁹⁶

Asimismo, el gobierno buscó satisfacer algunas necesidades populares que no hicieran peligrar los intereses privados; con este fin logró que patronos, obreros y gobierno formaran en 1971 la Comisión Nacional Tripartita que tenía por objeto resolver una serie de cuestiones relacionadas con el trabajo. La Comisión trató problemas como la vivienda, la jornada de 40 horas, los aumentos salariales, entre otros.

También se creó el Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), que servirían para proporcionar viviendas y facilidades de obtención de bienes de consumo a obreros y empleados de gobierno, aunque también, como lo afirma José Ramírez, se convirtieron en instrumentos de corrupción y en trampolines políticos.⁹⁷

Se estableció la revisión anual tanto de los salarios mínimos como de aquellos contenidos en los contratos colectivos de trabajo y en los contratos-ley. Posteriormente se iniciaron las labores del Comité Nacional Mixto de Protección al

⁹⁶ González, Enrique y Aurelio de Alba. *Ajuste económico y política social en México*, Ciudad de México, El Nacional, 1992. p. 29.

⁹⁷ Ramírez, op.cit. p. 44.

Salario y se aprobó la Ley Federal de Protección al Consumidor que creaba la Procuraduría Federal del Consumidor.

Con relación al campo, cabe recordar que entre 1965 a 1975 la producción agrícola disminuyó notablemente, sólo creció a un 2% anual en promedio. Este descenso se registró sobre todo en las zonas de temporal, en las que se cultivan los productos de autoconsumo.⁹⁸ Las razones, entre otras, fueron que el precio del maíz, frijón y trigo se habían congelado durante casi doce años, por lo que los campesinos dejaron de producirlo. Así la década de los setenta se caracterizó por el inicio de las importaciones de alimentos.

Por otro lado, los trabajadores sin tierra, o los que tenían poca, se lanzaron a tomar latifundios en todos los estados de la República. Algunas veces se enfrentaron con los guardias de los propios terratenientes, otras, con el ejército, pero siempre reivindicaron al reparto agrario como un derecho histórico, del campesino mexicano. Como respuesta, el gobierno incrementó la inversión y el crédito público destinados a la agricultura, y elevó los precios de garantía de los productos de abasto para el mercado interno. También llevó a cabo un reparto de cien mil hectáreas en el Valle del Yaqui, en Sonora.⁹⁹

⁹⁸ Woldenberg, op.cit., p. 175.

⁹⁹ Ibid., p. 179.

En resumen, el gobierno de Luis Echeverría trató de resolver los problemas sociales del país incrementando el gasto social, que inicio en 1972 y que continuó durante el resto del sexenio, lo que lo llevaría, entre otros factores, a una crisis en 1976, una devaluación del peso, el estancamiento de la economía, una inflación alta y un endeudamiento externo también alto.

3.4 El Pider en la ciudad de México

Uno de los ámbitos de inversión del Pider fue crear infraestructura para el bienestar social como introducción de agua, electrificación, construcción de caminos,..., en las comunidades que lo requirieran. Aquí expongo algunas obras realizadas en la ciudad de México así como las problemáticas que presentó el Pider en la organización y dotación de servicios.

Con relación al abastecimiento del agua, destaca que se amplió y mejoró el sistema de agua potable en colonias como: Pensador Mexicano, Jardín Balbuena, Río Blanco, San Pedro Zacatenco, Aragón Inguarán, Buenavista, Obrera, entre otras. También se dotó de agua potable a 17 comunidades de las delegaciones

situadas al norte de la ciudad, con una erogación de 4.0 mdp., beneficiando a 2040 familias.¹⁰⁰

En drenaje, lo más destacado fue que se amplió y dio mantenimiento al sistema de interceptores profundos. Se invirtieron 2.4 mdp en 22 comunidades de las delegaciones G. A. Madero, Iztacalco y Azcapotzalco beneficiando a 4,340 familias.¹⁰¹

Tocante al servicio de electricidad se crearon 34 plantas de abastecimiento con capacidad de 77,400 Kw. Se instalaron, durante el sexenio, 25, 733 luminarias en más de 400 colonias de la ciudad como: San Simón, Asturias, Algarín, Santa Úrsula, Moctezuma, Progresista, San Sebastián, Zapata, entre otras. Se expandieron los sistemas de generación, transmisión y distribución de la CFE al poner en servicio aproximadamente 210 kms. de líneas. También se rehabilitaron centrales termoeléctricas.¹⁰²

En la creación de vialidades se mejoró y se amplió el Circuito Interior. Se ampliaron vialidades como Vallejo, Ferrocarril Hidalgo, Eduardo Molina, Ribera

¹⁰⁰ AGN. Luis Echeverría Álvarez, c.840, a. 117, f. 182, México D.F., 1977 “Inversiones Pider por región”, s/n f.

¹⁰¹ AGN. Luis Echeverría Álvarez, c. 409, a. 110, f. 140 México D.F., 1977 “Convenio de inversión entre el gobierno de la ciudad de México y el Pider”, s/n f.

¹⁰² AGN. Luis Echeverría Álvarez, c. 409, a. 110, f. 140 México D.F., 1977 “Convenio de inversión...”, s/n f.

San Cosme, Misterios Guadalupe, Churubusco, Tasqueña, Río Consulado, Ignacio Zaragoza, La Viga, Anillo de Circunvalación, Tenorios, Acoxpa, Miramontes, por mencionar algunas.

En pavimentación, se ejecutaron trabajos de conservación y mantenimiento de 400 mil m² de calles y se pavimentaron 149 mil m². La pavimentación favoreció especialmente a las delegaciones del norte de la ciudad como: G.A. Madero, y Azcapotzalco. Asimismo, se construyeron 261 mil 200 m² de banquetas.

Por otro lado, entre los problemas que presentó el Pider, durante su vigencia, tanto en la ciudad de México como en otras partes del país, destaca lo siguiente: Con relación a la organización, el Cider hizo un análisis de los motivos de sus deficiencias. Encontró que el 40% de ellas se debía a la falta de coordinación, 30% a que no se contaba con ayuda técnica, 15% a la falta de mantenimiento por los beneficiarios y el resto al deficiente diseño técnico inicial. Estos resultados indicaron que la administración del Pider necesitaba fortalecer la organización y la coordinación, haciendo hincapié en las mejoras en la programación a nivel local y reorientar la manera en que los organismos participantes interactuaban con los beneficiarios al nivel de las bases.¹⁰³

¹⁰³ Citado por Uphoff, Norman. "Adaptar los proyectos a la gente", en Michel Cernea (coordinador), *Primero la gente. variables sociológicas en el desarrollo rural*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 547.

Existieron retrasos importantes en la maquinaria administrativa que no estaba preparada para este tipo de actividad. Organizaciones como la CFE, SAG, la SSA y la CONASUPO, no tenían instrumentos para coordinar sus actividades a nivel estatal. Esto ocasionó problemas de colaboración entre las dependencias y dentro de las mismas. Las dependencias también tenían procesos de programación local con eficiencias diferentes y distintos grados de delegación de las sedes hacia las representaciones locales. La existencia de delegaciones estatales que de ninguna manera implicaba que el personal estatal tenía facilidad o libertad de maniobra: los delegados en los estados actuaban como conductos de comunicación entre el gobierno del estado y la ciudad de México, pero en la mayoría de los casos no tenían autoridad para decidir. Los cambios pequeños en los proyectos debían aprobarse en la ciudad de México y la burocracia trabajaba despacio. Transcurrían meses entre la aprobación por el Comité Coordinador de un programa para la micro-región y la recepción de la autorización de la Secretaría de Hacienda para los gastos de cada proyecto, que cada una de las dependencias debía analizar, y la mayoría de los retrasos no ocurrían en la Secretaría de Hacienda.

Los técnicos de las dependencias que participaban en el programa, a nivel de entidad federativa, mantenían reservas para operar los recursos del Pider y para realizar las obras comprendidas en el mismo, ya que argumentaban que carecían de capacidad administrativa y de apoyo para llevar a cabo dos programas

diferentes, esto es: su programa tradicional, por ejemplo, obras de electrificación rural, y los programas de electrificación comprendidos en el Pider.¹⁰⁴

En los primeros años del programa, los avances en la materia fueron lentos, en virtud de que metodológicamente la programación se realizaba de arriba hacia abajo en los niveles de decisión de las inversiones y de los programas en general, es decir, desde nivel central-estatal-municipal-beneficiarios. La programación se llevaba a cabo entre las dependencias ejecutoras y no en todas las que estaban ejerciendo alguna acción en la región; generando duplicidad tanto de funciones como de inversiones.

Los intereses particulares parecían oponer una mayor resistencia. Las órdenes de trabajo no se giraban porque los proyectos no eran conocidos ni aprobados por las oficinas centrales; las compras no podían realizarse porque faltaba la aprobación de las autoridades centrales; los equipos técnicos de apoyo demoraban más de lo usual y la orden de dar prioridad al programa tradicional frente al Pider, a pesar de la buena voluntad que se observaba en las reuniones de las autoridades centrales.¹⁰⁵

Un problema importante en el Pider, fue la deficiente calidad de los programas de inversión, provocada por una definición equivocada e inadecuada de las mayores necesidades de inversión de las comunidades locales. A pesar de la

¹⁰⁴ Paz, Fernando. *op.cit.*, p. 17.

¹⁰⁵ *Ibid*, pp. 30-31.

política planteada, los proyectos no estaban resultando de la petición explícita de la comunidad. El hecho de que la gente no decía “no” a la sugerencia del grupo inicial se interpretaba como equivalente a una solicitud, y, cuando la comunidad hacía una petición específica – por ejemplo, la introducción del agua– ésta no necesariamente se atendía.¹⁰⁶

Los funcionarios de algunas dependencias en particular consideraron que los tipos de servicios que ofrecían como electrificación, alcantarillado, conjuntos habitacionales, centros de salud, etcétera, podrían no tener una alta preferencia de acuerdo con los sentimientos de la población. Lo que la comunidad quiere para sí misma puede no coincidir con lo que la dependencia considera bueno para la comunidad.

Tocante al agua, no obstante, que ya se habían aprobado varios proyectos, en numerosos casos no se perforan pozos; no llegaba el agua a los domicilios, no se realizaron estudios sobre los mantos acuíferos para dotar de agua a las colonias, hubo carencia de estudios técnicos para la perforación de pozos y la distribución del agua fue inequitativa. En algunas colonias de las delegaciones de Tlalpan, Coyoacán, Iztapalapa, no llegaba suficiente agua, ya que era necesario hacer modificaciones en la operación y ajustes a los sistemas locales.

¹⁰⁶ Miller, Eric. op.cit., pp. 82-83.

Otro de los problemas que ocurrió y sigue ocurriendo en torno al agua es que muchos usuarios no tienen conciencia del valor y uso racional que se debe dar al agua. Durante la vigencia del Pider se estimó que se desperdició alrededor del 30%. Los desperdicios se debieron, principalmente a fracturas en las tuberías de conducción y distribución en los domicilios. La SRH informó en enero de 1977 que diariamente se desperdiciaron 960 millones de litros. Esto significó un gasto de 11 metros cúbicos por segundo, cantidad que supliría sobradamente el déficit de la ciudad de México.

En términos generales no hubo una planeación hidráulica integral o un mecanismo coordinador de las acciones en el Valle de México y un plan maestro de desarrollo del área metropolitana de la ciudad de México.

Por otra parte, los trámites burocráticos fueron numerosos para introducir la red de energía eléctrica, la red de agua, la pavimentación y el drenaje. Tardaban meses para ofrecer el servicio en las colonias de la ciudad y faltaban, en muchos casos, ampliar el servicio en los domicilios. Numerosas quejas recibió el Director General de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia, Fernando Hiriart, por parte de los vecinos de distintas colonias de que tardaban muchos meses para la introducción de los servicios. Lo mismo ocurrió con algunos

delegados, particularmente con Edgar Baqueiro y Humberto Lugo, delegados de Coyoacán y Venustiano Carranza respectivamente.¹⁰⁷

En cuanto a la pavimentación, no obstante que hubo intentos por ampliar o mejorar las calles y avenidas, estos fueron insuficientes para mejorar la infraestructura vial. Varios de los ejes viales se construyeron con dudas en su planeación, carencia de estudios, proyectos y planos.

En alimentación y salud, se construyeron pocas tiendas de la CONASUPO, casi no se proporcionaron raciones alimenticias, hasta 1974 no se había construido ningún centro de salud y la asistencia técnica fue mínima.

Referente a la participación de la población, se detectó que los esfuerzos del Pider en la promoción de desarrollar las comunidades rurales del país, que constituyó su propósito central, se enfrentó, entre otras cosas, a la escasa participación de estas comunidades en la fase programática. El Cider insistió en que la causa fundamental de la operación y mantenimiento deficientes fue la falta de participación de las comunidades en las primeras etapas de programación.¹⁰⁸

¹⁰⁷ AGN. Luis Echeverría Álvarez, c.840, a. 117, f. 182, México D.F.,1977 "Inversiones Pider por región", s/n f.

¹⁰⁸ Uphoff, Norman. op.cit., p. 547.

La participación es una de las bases de los proyectos de desarrollo rural, pues los enfoques que no la incluyen, destinados a cambiar y elevar los niveles de vida de los campesinos, han llenado las zonas rurales de una arqueología de residuos modernos.¹⁰⁹ Es necesario transformar una política no participativa en una participativa. Por tanto, se resalta la necesidad de que las comunidades intervengan directamente en la interpretación de sus problemas, en las decisiones sobre qué y dónde intervenir, en la construcción de las obras y en su conservación. Dar primacía a las personas en los proyectos de desarrollo se resume en adaptar el diseño y la ejecución de los mismos a las necesidades y capacidades de la gente a la que habrán de beneficiar.¹¹⁰

Por otra parte, en opinión de Rimez y Bandesky, durante el periodo que gobernó Echeverría, la política social se dirigió hasta cierto punto sobre la base de los derechos de los trabajadores y no necesariamente de los ciudadanos.¹¹¹ Esto llevó a una selectividad y diferenciación en el acceso a los servicios y las prestaciones; se prestó a un control social de esencia corporativa ligado de modo estrecho con el partido oficial y con el propio gobierno. Debido a esa selectividad, se fue abriendo una brecha social entre los grupos que demandaban atención y las formas institucionales en que ésta se atendía. Así, algunos grupos quedaron cada vez más al margen de los beneficios, entre ellos, por ejemplo, algunos colonos

¹⁰⁹ Nahmad, Salomón. "Variables sociológicas en el desarrollo rural", en Michel Cernea (coordinador), *Primero la gente. variables sociológicas en el desarrollo rural*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981. p. 23.

¹¹⁰ Uphoff, Norman. Op.Cit., p. 535.

¹¹¹ Rimez Marc y León Bendesky, op.cit., p. 441.

populares y los trabajadores informales. La política social tuvo, entre otras características, el universalismo segmentado, que buscaba ofrecer una amplia cobertura de los derechos sociales a la población, pero que en realidad benefició principalmente a los trabajadores del sector formal y a algunos sectores de la clase media. Así se extendió la conformación institucional de la política de desarrollo en el marco de lo que se ha caracterizado como un pacto de naturaleza corporativa y popular.¹¹²

¹¹² Ibid, op.cit., p. 442.

Capítulo 4

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)

4.1 El Coplamar como política social

Durante el gobierno de José López Portillo -1976-1982-, el programa encargado de llevar a cabo la política social nacional fue la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). Desde su creación en 1977, el Coplamar puso en marcha una serie de líneas de acción y de estudios tendientes a conocer la realidad de los grupos marginados y de las zonas deprimidas del país. Se desprendió la necesidad de llevar a cabo un esfuerzo sostenido de investigación en la materia, con el objeto de lograr mayor eficacia en las acciones orientadas a los grupos más pobres del país.

Desde su inicio el Coplamar sostuvo los siguientes principios: que el crecimiento económico no constituye el propósito del desarrollo sino un medio para alcanzarlo; el desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población y la planeación debe partir de las necesidades esenciales de

la sociedad y, en función de ellas, determinar las metas de producción de bienes y servicios.¹¹³

Entre los propósitos del Coplamar se encuentran: Asegurar una oferta abundante de bienes, especialmente alimentos y servicios. Promover el establecimiento de fuentes de trabajo diversificadas en las zonas marginadas, a través de la canalización de recursos públicos y privados. Elevar la eficacia en el aprovechamiento de los recursos de zonas marginadas y deprimidas mediante tecnologías modernas. Aplicar recursos para el beneficio de los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda. Fomentar el respeto y el desarrollo de sus formas de organización, para fortalecer su participación en la política social y respetar las manifestaciones culturales propias.

En materia de salud se pretendió llevar servicios médicos, destacando las actividades preventivas, a la vez que promover y organizar el trabajo comunitario en las localidades, para procurar su desarrollo.¹¹⁴

¹¹³ Presidencia de la República. *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados: Coplamar*, México, [i.e.], 1977. p. 28.

¹¹⁴ Ortiz, Francisco. "La filosofía del programa IMSS-Coplamar, en riesgo de perderse, reconoce el coordinador", revista Proceso # 236, 11 de mayo de 1981, p. 2.

En alimentación el objetivo fue garantizar el abastecimiento de productos básicos a los grupos marginados del medio rural, en cantidades suficientes, con la oportunidad necesaria, de la mejor calidad y a los precios más bajos posibles.¹¹⁵

Asimismo, se pretendió incorporar a la población marginada del país a los servicios sociales y a construir un sistema de cooperación comunitaria que propiciara el desarrollo de las localidades destinatarias de esos servicios. Sin embargo, estos objetivos, quedaron en una serie de intenciones porque en los hechos fue distinto, debido a entre otros factores; a la falta de recursos, burocracia extensa y desvío de recursos.

Entre las instituciones gubernamentales que trabajaron junto con el Coplamar, tenemos que éste firmó convenios para asegurar, teóricamente, un sistema de abasto con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); para crear unidades médicas rurales con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); para introducir servicios públicos y mejorar la vivienda, con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP); para la reforestación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH); con la secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) para crear empleos y con la Secretaría de

¹¹⁵ Ortiz., Francisco. "El abasto a través de CONASUPO-Coplamar, lento y caro. DICONSA frena la organización campesina y traiciona al programa en cuatro estados", revista Proceso # 241, 15 de junio de 1981, p. 1.

Educación pública (SEP) para construir planteles y casas-albergue para alumnos.¹¹⁶

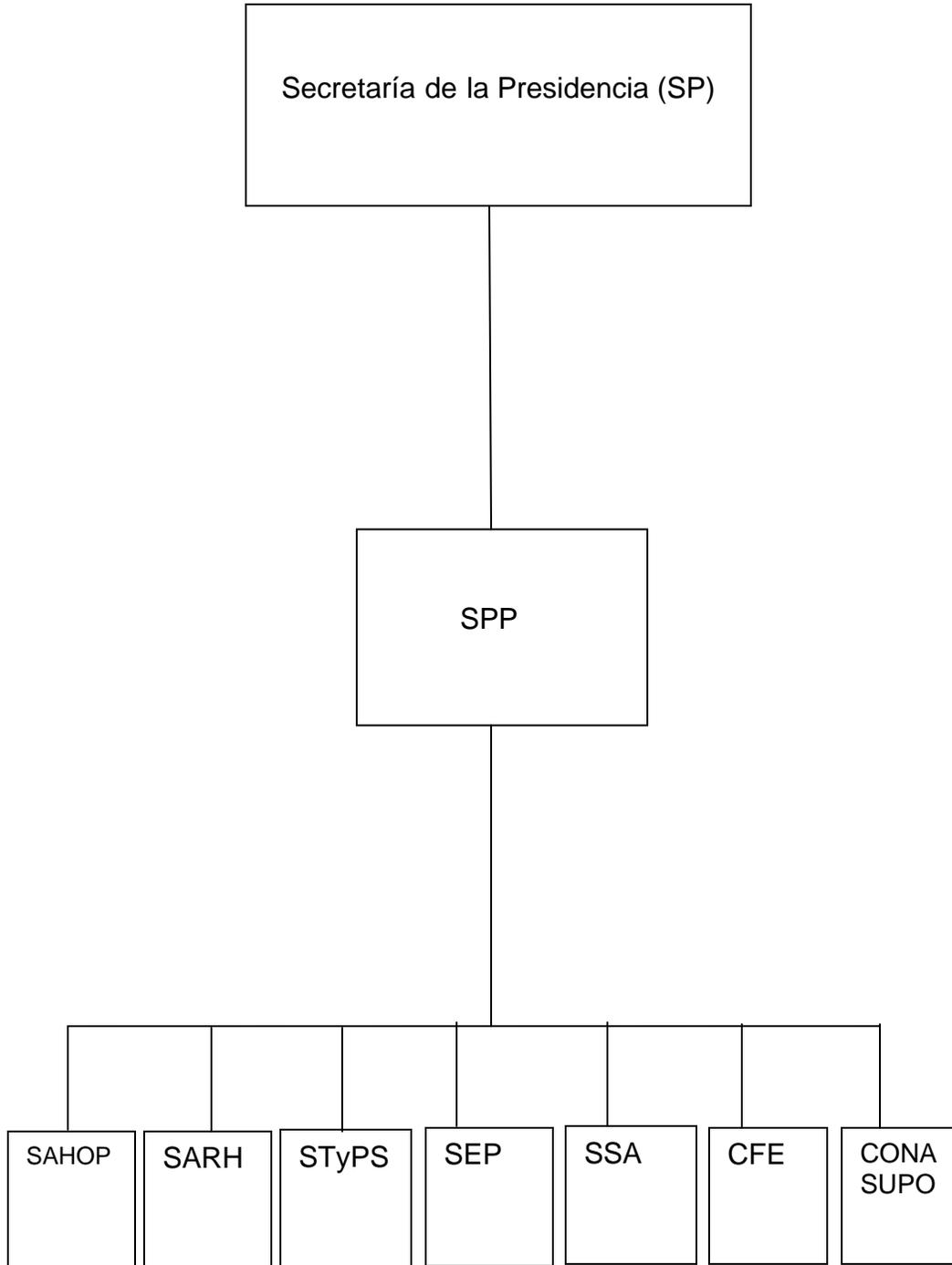
CONASUPO a través de su filial DICONSA (Distribución y Consumo de Abasto), tuvo a su cargo directamente la operación del sistema de abastecimiento de alimentos. Participaron la SAHOP en la construcción de almacenes, la Subsecretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SPFI) en la dotación de transportes; la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (CNIA) en el abastecimiento de azúcar, entre otras.

Con relación a los proyectos de inversión, se realizaron diversos trabajos de programación que pretendieron llevar a cabo acciones en las zonas rurales marginadas en materia de atención médica, educación, casas-escuela, abasto alimentario, mejoramiento de la vivienda rural, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, organización social para el trabajo, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina, desde el crédito hasta la asistencia técnica y comercialización.¹¹⁷ Más adelante trataré las deficiencias del programa en materia de organización y dotación de servicios.

¹¹⁶ Maynes, Samuel. "Un México prehistórico", revista Proceso # 236, 11 de mayo de 1981. p. 3.

¹¹⁷ Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000, Vol.5, Geografía de la marginación*, México, Siglo XXI, 1982. p. 9.

Instituciones participantes con el Coplamar



Algunos de los logros del Coplamar fueron en el plano de la infraestructura material como la construcción de 2,100 unidades médicas rurales del IMSS, la creación de 100 bodegas para surtir alimentos básicos –incluso granos de importación- y la construcción de 6,000 tiendas rurales.¹¹⁸

En cuanto a la organización del Coplamar – CONASUPO, la mecánica operativa del programa se basó en el establecimiento de almacenes regionales, cada uno de los cuales surtiría a las tiendas rurales. La operación del sistema tendría su base en la participación, organización y supervisión de las comunidades. Para ello, en cada una de ellas debió integrarse un comité de vigilancia, elegido libremente por la comunidad en asamblea general, la cual se encargaría del funcionamiento de la tienda campesina. La propia comunidad aportaba el local y nombraba a un encargado de la tienda, que recibía por su trabajo el cinco por ciento de las ventas.

En cada almacén regional había un consejo de supervisión, integrado por los dirigentes de los comités de vigilancia y por los encargados de las tiendas de cada comunidad. Se trató de integrar un sistema de gestión y vigilancia compartida, que combinara la acción institucional con la participación de la población local.¹¹⁹ Sin embargo, esto fue sólo en la teoría porque en la realidad el sistema no funcionó.

¹¹⁸ Gómez, Federico. “Ante el egoísmo empresarial el Estado afronta el problema de abasto”, revista Proceso # 160, 26 de noviembre de 1979. p. 19.

¹¹⁹ Ortiz, “El abasto...”, p. 1.

Tocante al financiamiento, el Programa fue financiado con recursos propios y del Pider, y en su mayoría por los recursos que provenían de la asignación que habían realizado a las zonas deprimidas las distintas dependencias y los gobiernos estatales mediante sus presupuestos normales. El coordinador de Coplamar, Ignacio Ovalle, aseguró que el sistema sería autosuficiente en lo financiero, después del impulso de 1,800 millones de pesos que dio el gobierno para su arranque.¹²⁰

Por otro lado, el Coplamar fue un proyecto con una perspectiva global de investigación en torno a la pobreza, dado que una de sus funciones consistió en estudiar y proponer la atención a las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados.¹²¹ Desde su creación, el Programa diseñó y llevó adelante un programa de estudios tendiente a conocer la realidad de los grupos marginados. Con base en los resultados, se puso en marcha diversas líneas de programación que permitieron llevar a la práctica acciones en los campos de la alimentación, agua potable, drenaje, pavimentación, electrificación, educación, salud, vivienda, empleo y otros elementos de política social.

Es posible que el principal aporte del Programa haya sido en el plano de la investigación. La intención fue ayudar a crear las bases de conocimiento para que

¹²⁰ Gómez, op,cit., p. 19.

¹²¹ Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, México, Siglo XXI, 1983. p. 9.

en el futuro se constituyeran una serie de esfuerzos y líneas de acción para abatir la marginación. Por ello mismo, se procuró que los resultados de sus tareas de investigación tuvieran una amplia difusión, con el propósito de apoyar la programación de otras actividades del sector público así como crear una conciencia creciente sobre la pobreza en México.

Las tareas de investigación de Coplamar se estructuraron en tres subprogramas.¹²² El de necesidades esenciales, que estudió la satisfacción de las necesidades prioritarias en México y definió lineamientos programáticos para su satisfacción a largo plazo. El de estructura productiva, que definió las transformaciones de la estructura productiva requeridas para satisfacer las necesidades esenciales de toda la población. Por último el referido a cuestiones históricas y de estructura social, que investigó los elementos de estas dimensiones para explicar la situación de aquellos años y definir el rumbo para construir una sociedad en la que toda la población tenga garantizada la satisfacción de sus necesidades esenciales.

Coplamar presentó el análisis de la situación en que se encontró la población mexicana en la segunda mitad de los años de 1970, respecto a la satisfacción de los mínimos de bienestar. En cada una de las cuatro necesidades –alimentación, salud, educación y vivienda-, se realizó una estimación de las tendencias

¹²² Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. *Geografía.....*, p. 9.

prevalecientes hasta finales del siglo; se hizo un cálculo del esfuerzo necesario en recursos materiales, humanos y financieros, para que toda la población alcanzara a satisfacer en el año 2000 estas necesidades esenciales.¹²³ Lo cual, evidentemente no se lograría por varios factores que abordaré posteriormente.

La metodología empleada en las investigaciones que llevó a cabo el programa fue, a grandes rasgos, la siguiente: en alimentación, se crearon diferentes modelos de canasta normativa de alimentos que permitieron calcular los alimentos necesarios para el año 2000, esto constituiría un punto de partida para la planeación agropecuaria, pesquera y de la industria de alimentos. En educación se plantearon los elementos, en términos de infraestructura, para garantizar el mínimo de bienestar en la educación primaria, los cálculos se expresaron en números de maestros y costos de operación. En salud se diseñó un modelo detallado de atención a la salud que incluyó una tipología de las unidades necesarias; con esa base se calcularon las cantidades requeridas de cada unidad, los costos de construcción y equipamiento, los recursos humanos, los costos de operación y el costo total. Por último en vivienda se partió de la definición de dos modelos de vivienda, uno para el medio urbano y otro para el rural, para cada uno se definieron espacios –en función del tamaño de la familia-, instalaciones y materiales distintos según las condiciones climáticas. El esfuerzo se expresó no solamente en el número de viviendas a construir, rehabilitar, ampliar o dotar de

¹²³ Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000, Vol.1, Alimentación*, México, Siglo XXI, 1982. p. 14.

servicios, sino también en superficies a construir, materiales requeridos y costos.¹²⁴

Cabe señalar que en el proceso de investigación, las cuatro necesidades esenciales -alimentación, educación, salud y vivienda-, se les concibió como interdependientes. Así por ejemplo, una parte para definir los modelos de vivienda mínimos está relacionada con la salud de sus moradores; igualmente, tanto en salud como en alimentación se consideró la relación entre desnutrición y enfermedad.

Asimismo, las tareas de investigación de las necesidades esenciales comprendieron las siguientes investigaciones:¹²⁵ a) la definición de una canasta normativa de satisfactores esenciales: de alimentación, educación, salud y vivienda. b) el análisis de la satisfacción simultánea de las necesidades esenciales por hogar; c) un modelo de simulación que permitió llevar a cabo cálculos macroeconómicos – en términos de distribución del ingreso, gasto público, etc.-, el acceso de toda la población a la canasta normativa de satisfactores esenciales, y d) cálculos del esfuerzo constructivo – expresado en superficies, materiales y costos-, para educación, salud y vivienda.

¹²⁴ Coordinación General del Plan Nacional de Zonas deprimidas y Grupos Marginados. *Geografía...*, p. 10.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 11.

Por último, vale la pena apuntar que durante la segunda parte de los años de 1970 y principios de 1980, una considerable proporción de la población nacional no tenía acceso a niveles aceptables de bienestar. El déficit existente de servicios sociales de esos años mostró la magnitud del problema. Aunque las investigaciones y acciones emprendidas por el Coplamar fueron relevantes, estuvieron lejos de abarcar en toda su extensión el problema de la pobreza y marginalidad en México, puesto que se trata de enfrentar condiciones sociales y económicas que han prevalecido durante mucho tiempo, y es claro que los esfuerzos realizados, no pudieron aspirar a solucionar de raíz el problema.

4.2 Política económica 1976-1982

Para 1976, La situación económica era la siguiente: había incertidumbre en los mercados financieros; fuga de capitales, los depósitos bancarios se hacían en dólares - para diciembre de ese año, alrededor de 70% de los nuevos depósitos en la banca era en dólares-, el PIB redujo su tasa de crecimiento a 4.2% y las perspectivas para 1977 eran poco alentadoras.¹²⁶ La inflación era alta y además existía un ambiente de confrontación política entre el gobierno y el sector privado.

¹²⁶ Cárdenas, op.cit., p. 107.

No obstante, la recesión de 1976 duró poco. Pronto se descubrieron reservas de petróleo que liberaron a la economía de restricciones financieras externas y estimularon la inversión privada. Con la devaluación, el déficit en la balanza comercial se redujo; las importaciones disminuyeron y las exportaciones aumentaron. En 1978 la economía presentaba un mejor panorama; la inflación se redujo a 16% frente a 29% del año anterior y la economía creció.¹²⁷

El petróleo se convirtió en el eje de la economía del país. Es importante recordar que en la Guerra de Yom Kippur, Estados Unidos apoyó a Israel y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) respondió aumentando los precios del petróleo de 3 a 12 dólares por barril en menos de tres meses.

En México, el anuncio del descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo a principios de 1978 en el sureste del país cambió el curso de la política económica. En un inicio, el presidente López Portillo había señalado que los primeros dos años de su gobierno serían de recuperación de la crisis, los dos segundos serían para estabilizar la economía y los dos últimos para reanudar el crecimiento sobre bases no inflacionarias. El descubrimiento de los yacimientos redujo la primera etapa a un año, y a partir de entonces el ritmo de crecimiento económico fue alto.

¹²⁷ Romero, op.cit., p. 184.

Entre 1977 y 1981 la economía creció a una tasa promedio anual de 7.8%, mientras que la inflación aumentó 24% en promedio anual durante ese periodo.¹²⁸

México incrementó notablemente la producción y exportación de petróleo y todo el crecimiento se financió con crédito externo. Se pensaba que el petróleo proporcionaría divisas suficientes para pagar los préstamos. El endeudamiento creció a la par que la producción de crudo. La mayor parte de los préstamos se destinaba a Petróleos Mexicanos (Pemex), que en 1979 debía 20% de la deuda externa nacional. Las exportaciones de crudo que en 1979 representaban 45% llegaron en 1982 a 78%.

En una sola empresa estatal, Pemex, se sintetizó prácticamente todo el impulso dinamizador de la economía. Basado en esta empresa, el dinamismo exportador entre 1976-1981 fue sobresaliente, al alcanzar una tasa media anual de crecimiento del 25%.¹²⁹ El aumento de los ingresos del petróleo sirvió principalmente para pagar los propios gastos de la expansión de Pemex, y relativamente pocos recursos provenientes del petróleo quedaron para financiar otras áreas. De hecho, sólo entre 13 y 18 % de los ingresos de Pemex quedaban libres para otros sectores.¹³⁰

¹²⁸ Cárdenas, op.cit., p. 108.

¹²⁹ Aboites., op.cit., p. 57.

¹³⁰ Cárdenas, op.cit., p. 109.

Ahora bien, a mediados de 1981 una sobreoferta hizo que cayeran los precios del petróleo de 32 a 28 dólares el barril. Las autoridades pensaron que era un fenómeno temporal y nada hicieron. La sensatez indicaba ajustar la paridad del peso frente al dólar y cancelar los grandes proyectos. Sin embargo, el gobierno continuó gastando como si todo siguiera igual. Existían problemas de endeudamiento externo, déficit en cuenta corriente y un elevado costo del financiamiento. Todos se cubrieron con nuevos préstamos del exterior.

Al ocurrir el descenso de los precios del petróleo, el gobierno respondió con más expansión del gasto público y por tanto del endeudamiento externo, haciendo evidente su expectativa de que los precios del petróleo se recuperarían en un corto tiempo. La caída de los precios del petróleo provocó, entre otros factores, un desequilibrio económico y un endeudamiento externo sin precedentes que concluyeron en la crisis económica y financiera más aguda que hasta ese entonces había registrado la economía mexicana.

Tocante a la política del gasto público, el auge del petróleo permitió incrementar el gasto de 30% del PIB en 1978 a 41% en 1981. Por su parte, los ingresos públicos se mantuvieron prácticamente constantes como porcentaje del PIB en alrededor de 20%, por lo que el déficit tuvo un incremento de 6.7% del PIB en 1977 a 16.9% en 1982 (ver cuadro -4).

Cuadro #4
Ingresos y gastos de 1971 a 1982 (porcentaje del PIB)

Año	Ingresos totales	Gastos totales	Balance *
1971	18.4	20.5	- 2.5
1972	18.7	22.9	- 4.9
1973	20.2	25.8	- 6.9
1974	21.1	27.0	- 7.2
1975	23.2	31.9	- 10
1976	23.8	32.0	- 9.9
1977	24.6	30.0	- 6.7
1978	25.9	31.4	- 6.7
1979	26.7	33.0	- 7.6
1980	26.9	33.5	- 7.5
1981	26.7	39.7	- 14.1
1982	28.9	44.5	- 16.9

* El balance incluye los gastos de intermediación financiera, de tal manera que no es igual a la diferencia entre ingresos totales y gastos totales

Fuente: Bazdresch y Levy, en "Populism and Economic Policy in México", cit., 1991, p. 236, citado por Cárdenas, op.cit., p. 103.

Por otra parte, la presencia de los recursos externos y los ingresos provenientes del petróleo permitieron mantener una política de bienestar social de creciente cobertura. Se continuó con los proyectos del Pider, se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el Coplamar.¹³¹ Se invirtió en ferrocarriles, energía,

¹³¹ González, op.cit., p. 32.

petroquímica, en el campo, siderurgia, desarrollo urbano, y otras inversiones de infraestructura.

Tal como señaló Krauze, el crecimiento de Pemex era la muestra de la nueva riqueza del país. Pero el crecimiento económico se derramó hacia todo el aparato burocrático: en poco tiempo miles de personas pasaron a incorporarse a la burocracia, se crearon secretarías y nuevas dependencias, y todo a cargo del erario público.¹³²

Evidentemente, el gobierno de López Portillo se caracterizó por un gasto público que crecía continuamente, respaldado no sólo por los crecientes ingresos petroleros, sino también en el endeudamiento externo cada vez mayor, que resultaba posible precisamente porque el país tenía riquezas petroleras. “Administrar la abundancia” parecía la fórmula que llevaría al país al camino del crecimiento y el desarrollo. El gobierno decidió invertirlo a los grandes yacimientos petrolíferos que tenía el país. El futuro de México era prometedor.¹³³

Los esfuerzos del gobierno para obtener mayores ingresos vendiendo petróleo estimularon el gasto y el déficit fiscal. El efecto combinado del elevado déficit público y del peso sobrevaluado propició el desequilibrio en las finanzas públicas.

¹³² Krauze, Enrique. *México siglo XX. El sexenio de López Portillo*, México. Clío, 1999. p. 44.

¹³³ Krauze, op.cit., p. 48.

El problema, sin embargo, se agudizó. Ante aumentos temporales en el precio del petróleo, el gobierno pronosticó, erróneamente, que seguiría creciendo y, con esas expectativas, siguió gastando. Para finales de 1981 el déficit ya era muy alto.

Cuando descendieron los precios del petróleo y las variables macroeconómicas se vieron afectadas, en lugar de iniciar la corrección de los desequilibrios económicos, continuó sin cambio el ritmo del gasto público.

El efecto que tuvo la expansión del gasto público y en particular el déficit fue doble. Por un lado, aumentó la inflación y por otro, las necesidades de obtener préstamos para financiar la inversión también crecieron en monto e importancia.

Este periodo de crecimiento se caracterizó por desequilibrios macroeconómicos. El déficit público era alto, la inflación, que durante treinta años (1940-1970) había sido de menos del 5%, al final del sexenio rebasó los dos dígitos. A pesar del crecimiento de las exportaciones, el dinamismo de las importaciones fue superior y se generó un desequilibrio en la balanza comercial, cercana al 10% del PIB entre 1981 y 1982. El cual sólo pudo ser compensado a través de préstamos extranjeros.¹³⁴

¹³⁴ Aboites, op.cit., p. 58.

Con respecto a las tasas de interés, en el extranjero se registraron alzas históricas, llegando alrededor de 20% hacia principios de 1980, lo cual restringió la actividad económica en algunos países desarrollados y motivó la atracción de capitales hacia países como los Estados Unidos. Las tasas de interés en México resultaban ser inferiores a las que se ofrecían en el exterior por lo que muchos ahorradores trasladaron sus recursos al exterior o realizaban sus depósitos en dólares.¹³⁵

Por otro lado, para 1980 existía una sobrevaluación del peso y hacía muy difícil la exportación de cualquier otra cosa que no fuera petróleo, los productos nacionales eran cada vez menos competitivos. Eran evidentes los efectos de la política económica expansionista sobre el comercio exterior. Asimismo, la ausencia de una política definida para enfrentar el descenso de los precios del petróleo, estimuló una fuga masiva de capitales. En 1981 salieron del país 11,600 mdd.¹³⁶ El gobierno respondió con la política de mantener fija la tasa de cambio y apoyarse en préstamos externos de corto plazo. A principios de 1982 el precio del petróleo seguía bajando y el capital abandonando el país. Esto ocurría cuando casi la mitad de la deuda tenía que pagarse.

Más adelante en febrero de 1982, el gobierno tuvo que devaluar el peso, y la deuda externa pasó a lo largo del sexenio de 26 mil a 80 mdd. Con la

¹³⁵ Cárdenas, op.cit., p. 113.

¹³⁶ Gollás, op.cit., p. 240.

abundancia petrolera el gobierno se había endeudado en exceso para sustentar los proyectos, las obras públicas y el enriquecimiento de sus funcionarios. Ahora no tenía recursos para enfrentar sus compromisos.¹³⁷ La situación económica en el último año del sexenio era crítica, México se declaró incapaz de seguir cumpliendo con los pagos de su deuda externa. Fue nacionalizada la banca y se culpó a ella y al sector privado de la situación que el país vivía.¹³⁸

Además de los desequilibrios internos, dos acontecimientos internacionales influyeron en la crisis económica de 1982. El primero fue la tendencia al alza de las tasas de interés internacionales, y el segundo fue la caída de los precios internacionales del petróleo. Estos acontecimientos determinaron el inicio de una profunda crisis de la economía mexicana. La contracción de los flujos financieros provenientes del exterior, así como la fuga de capitales del primer semestre de 1982 indujeron una severa devaluación del peso.

En suma, la situación a finales de 1982 fue la siguiente: fuerte devaluación del peso, la inflación fue de casi el 100 %, creciente fuga de capitales, el desequilibrio en la finanzas públicas supero el 16% del PIB, y México se vio obligado a suspender el servicio de su deuda externa, cayendo así en una situación de

¹³⁷ Krauze, op.cit., p. 83.

¹³⁸ Blum, Roberto. "Crecer y conservar", en Rubio, Luis (coordinador). Políticas económicas del México contemporáneo. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 35.

moratoria y de insolvencia.¹³⁹ Asimismo, la política económica de López Portillo, en su conjunto, provocó la primera de una serie de crisis que el país ha padecido con altos costos para el bienestar de la población. Una estimación simple de ese costo pagado se acerca a los 7 mil dólares por habitante por año.¹⁴⁰

4.3 Situación social 1976-1982

López Portillo inició su sexenio ante un clima generalizado de desconfianza en las instituciones y autoridades. El desprestigio del gobierno como administrador, los conflictos entre grupos sociales y la crisis socioeconómica a la que se enfrentaba hacían difícil llevar a cabo los proyectos de gobierno.

Desde su campaña electoral, López Portillo buscó la reconciliación con muchos de los grupos a los que Echeverría se había enfrentado. Hasta 1977 el objetivo fundamental del gobierno era ganar nuevamente la confianza de diversos grupos sociales. Antes de concluir su primer año de gobierno, el Ejecutivo propuso al Legislativo, con éxito, más de 27 reformas a la Constitución, algunas de ellas de trascendencia. En ese mismo lapso, también aparecieron publicadas la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se concreta la reforma política; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que

¹³⁹ Suárez, op.cit., pp. 71-72.

¹⁴⁰ Blum, op.cit., p. 35.

reglamentó gran parte de la reforma administrativa, y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos.¹⁴¹

Asimismo, se impulsó una reforma administrativa que significó una reorganización del aparato gubernamental. Se confió en que mediante la distribución de funciones entre las distintas dependencias públicas se avanzaría hacia una mayor eficiencia. La planificación, la búsqueda de racionalidad administrativa, el control sobre el gasto público, planeación frente al derroche fiscal y al endeudamiento, ley de responsabilidades frente a la corrupción y, sobre todo, la reforma política, fueron algunas medidas impulsadas por el gobierno para recuperar la legitimidad.

A las minorías políticas, sobre todo de izquierda, se le intentó conciliar con la reforma política. A las clases medias, fundamentalmente de derecha, se le ofreció un decidido ataque a la guerrilla y contra la corrupción. Por ejemplo, se acusó de corruptos a los ex-ministros de las secretarías de Patrimonio Nacional y de Comunicaciones y Transportes, Eugenio Méndez D., al ex-director de Altos Hornos de México y los directores de los Fideicomisos de Cumbres de Llano Verde, al ex-secretario de la Reforma Agraria, Félix Barra G. y al líder de la Cámara de Diputados: Augusto Gómez¹⁴²

¹⁴¹ Pérez, Germán. *La evolución del Estado mexicano*, vol. III, México, El Caballito, 1986, p. 203.

¹⁴² Del Villar, Samuel. "El voto que cuajó tarde" en Bizberg Ilán y Lorenzo Meyer (coordinadores). *Una historia contemporánea de México: Actores*, tomo 2, México, Oceano, 2005, p. 59.

Por la reforma política, el gobierno apartó 100 de los 400 asientos de la Cámara de Diputados para los partidos de oposición.¹⁴³ El PRI aun conservaba el control de todo el aparato del Estado, pero el Ejecutivo buscaba en términos oficiales integrar a los partidos de oposición más plenamente en los procesos políticos. El requisito de votación para considerarse como partido político nacional se redujo de 2.5 a 1.5% de la votación nacional y el tope de diputados de partido se aumentó de 20 a 25 así como se redujo el mínimo de edad para ser diputado de 25 a 21 años y para ser senador de 35 a 30 años.¹⁴⁴

Por otro lado, el gobierno de López Portillo se encontró frente a algunos sectores sociales muy fortalecidos durante 1975 y 1976 que limitaban el margen de acción del gobierno. Tal es el caso del sector externo, los propietarios de capital y los obreros organizados. Los grupos sindicales demandaban mayor decisión en la intervención del Estado, mejoras en el salario y la anulación de los topes salariales. Fue así como, sobre todo en 1980 y 1981, estallaron importantes huelgas como la de Mexicana de Aviación, Teléfonos de México, el conflicto en General Motors, entre otros.¹⁴⁵ No obstante, los movimientos sindicales no alteraron la estabilidad del Estado, tampoco lograron modificar la política económica del gobierno. Proliferaron las demandas salariales, especialmente al final del sexenio. Las manifestaciones de inconformidad se hicieron frecuentes y relevantes. Hubo conflictos con los telefonistas, los maestros y los trabajadores

¹⁴³ Hamnett, Brian. *Historia de México*, Madrid, Cambridge University, 2001, p. 297.

¹⁴⁴ Del Villar, op.cit., p. 59.

¹⁴⁵ Pérez, op.cit., p. 213.

universitarios. Al final, la dirigencia sindical aceptaba el ajuste salarial otorgado por el gobierno.

Los empresarios reprocharon e intentaron desprestigiar continuamente la política económica impulsada por el gobierno. Argumentaron que el gobierno era un mal administrador; afirmaron que la inflación era provocada por el mal manejo del excesivo gasto público. También se opusieron al ajuste salarial; criticaron los intentos de control de precios, la protección a las empresas paraestatales, así como los subsidios al consumo, exigieron al gobierno menos gasto social y pedían una mayor participación en la dirección de la política económica.¹⁴⁶

El aumento del sector público y de la burocracia, entre otras razones, condujo a un debate prolongado sobre la relación del Estado y el sector privado durante el sexenio. El antagonismo entre ambos llevó a una cierta pérdida de confianza por parte de los empresarios.¹⁴⁷ Asimismo, se opusieron a toda posible planificación que, aun cuando modernizara la economía, pudiera atentar contra el libre actuar de las fuerzas del mercado. Los empresarios se quejaron ante los medios de comunicación, provocaron huelgas en Puebla, reclamaron en la prensa, pero esto no impidió que, paradójicamente, en los primeros cinco años del sexenio, ganaran más dinero que en ningún otro.

¹⁴⁶ Ibid., pp. 232-233.

¹⁴⁷ Hamnett, op.cit., p. 294.

El Estado, por su parte, intentó conciliar. Otorgó estímulos fiscales a los empresarios que adoptaran el ajuste salarial sugerido por la Secretaría del Trabajo, así como importantes apoyos en la renegociación de su deuda a aquellas empresas con problemas de liquidez y endeudamiento externo excesivo.

Para 1982, recién nacionalizada la banca, las expresiones de descontento de la iniciativa privada fueron fuertes. De inmediato se programó un paro empresarial para el 8 de septiembre, que finalmente no se realizó. Continuaron las protestas, se afirmó que el presidente había encontrado en los banqueros el chivo expiatorio en donde ocultar el fracaso de su gobierno.¹⁴⁸ Asimismo, se acusó al gobierno de conducir al país al socialismo y se propuso la realización de foros de análisis a partir de los cuales se estructurara una alternativa frente al intervencionismo estatal.

El derrumbe financiero de 1982, que expuso a México como uno de los estados con mayor deuda del mundo deterioró grandes sectores de apoyo para las estructuras políticas.¹⁴⁹ Diversos grupos sociales fueron organizándose al margen de la actividad política del partido oficial, el cual, atravesaba por una crisis interna. Así, adquirieron presencia nuevos partidos de izquierda, el Consejo Coordinador Empresarial, los sindicatos de trabajadores universitarios y de electricistas, para enumerar sólo algunos.

¹⁴⁸ Pérez, op.cit., p. 241.

¹⁴⁹ Hamnett, op.cit., p. 294.

4.4 El Coplamar en la ciudad de México

El Coplamar al igual que el Pider, destinó una parte de su planeación a la creación de infraestructura básica, aquí presento algunos de los logros realizados en la ciudad de México durante el periodo de 1976-1982 así como algunos problemas derivados de la formulación y ejecución del programa.

Entre los alcances en la dotación del agua tenemos que se proporcionó el servicio en cantidad adecuada en varias colonias de la ciudad como: San Simón, Francisco Vela, Santa María Tepepan, Santa María Nativitas, Jesús del Monte, San Lorenzo, Acolpilco, entre otras.¹⁵⁰ Se crearon redes de abastecimiento de agua potable en varias colonias de las delegaciones, especialmente Álvaro Obregón, Coyoacán, Benito Juárez y Miguel Hidalgo. También se rehabilitó y dio mantenimiento preventivo a todo el sistema de agua y drenaje en las delegaciones. Se amplió y adecuó la red primaria y secundaria del agua de la ciudad de México. En mayo de 1982 se inauguró la primera etapa del Sistema Cutzamala para ayudar a abastecer de agua a la ciudad de México.

En drenaje, se amplió el sistema que capta y emite aguas residuales y pluviales en las delegaciones: Magdalena Contreras, Tlalpán y Xochimilco. Se mejoró el

¹⁵⁰ AGN. José López Portillo, c.2599, a. 114, f.43 México D.F., 1982 "Memoria descriptiva de las delegaciones 1980",s/n p.

servicio en varias colonias, especialmente en Iztacalco e Iztapalapa como: Ramos Millán, 2 de Octubre y Apatlaco. Se dotó de servicio de alcantarillado a la mayor parte de la población de las delegaciones Coyoacán y Azcapotzalco. Para prevenir inundaciones y mejorar las condiciones sanitarias de la zona oriente, se añadieron 5 kms. de drenaje profundo. Se concluyeron 12 kms. de la red primaria de drenaje. Asimismo con la participación ciudadana en las diversas delegaciones se concluyeron 35 kms. de la red secundaria.¹⁵¹

Con relación a la electrificación, se amplió el servicio de alumbrado público en la ciudad y se introdujo el servicio en colonias como: San Bartolo, Ameyalco, Sta. Lucía, Sta. Rosa Xochiac, Cementera, Tolteca, San Pedro Actopan, Sta. Ana Tlacotenco, Sn. Pablo Oztotepec, Santa Cruz Acalpixca, entre otras.¹⁵²

En materia de vialidad, se continuó la construcción del Circuito Interior y se mejoró la estructura vial en sus inmediaciones. Se aumentó la estructura vial en av. Vallejo, av. Armas, av. Granjas, av. Tezozomoc, av. Álvaro Obregón, Sta. Teresa, San. Martín, calz. San Isidro, Pedro Ramírez, División del Norte, Av. México, Nuevo León, por mencionar algunas. Asimismo, se mejoraron y ampliaron las vialidades en la mayor parte de la ciudad. Entre las obras más importantes destacan: La ampliación de 10.5 kms. de ejes viales 5 y 6 sur que

¹⁵¹ AGN. José López Portillo, c.2599, a.114, f.43, México D.F., 1982 "Memoria descriptiva de las delegaciones", s/n p.

¹⁵² AGN. José López Portillo, c.2599, a.114, f.43, México D.F., 1982 "Memoria...", s/n p.

conectan al oriente con el poniente de la ciudad. El eje 2 oriente “La Viga” se amplió hacia el sur en 3.5 kms. El eje vial 3 oriente aumentó 1.2 kms. Se incrementó la red vial secundaria en delegaciones como: Azcapotzalco, G.A. Madero, Iztapalapa, Milpa Alta y Tláhuac. También se amplió el Anillo Periférico y se construyeron puentes para agilizar el tránsito.

Vale la pena mencionar la construcción de tres nuevas líneas del metro, con una extensión aproximada de 40 Kms. Se amplió la línea 3, al norte, con 4 kms. La línea 4, de 8 kms, unió al Zócalo con el norte de la ciudad. Mientras que la línea 5, la de mayor longitud, comprendió 18 kms y parte de la colonia Pantitlán para terminar en Azcapotzalco.

Ahora bien, entre los problemas que presentó el Coplamar, en la ciudad de México y en otras regiones del país, tenemos los siguientes: En organización, existió un desconocimiento de los requerimientos primordiales de las comunidades, en muchos casos no se consideró la participación organizada de las comunidades, no se tomaron en cuenta los acuerdos emanados de los consejos e incluso, los compromisos contraídos por parte de los directores del programa, en varias ocasiones, no fueron cumplidos.

En el abastecimiento de agua, no obstante la introducción de la red de agua en varias colonias de la ciudad, fue insuficiente atender la demanda del servicio. Ante una ciudad que creció constantemente durante varios años, el requerimiento por la dotación del agua fue una constante. El desperdicio de agua por el mal estado de las tuberías y la imprudencia de los usuarios fue permanente durante el periodo revisado e incluso hoy en día no ha cambiado mucho el panorama. Durante la vigencia del Coplamar el cálculo del desperdicio que los usuarios hicieron del líquido fue alrededor del 30% de la provisión.¹⁵³ Durante el periodo no hubo un programa eficiente para racionalizar el agua, fue más importante para el gobierno de la ciudad abrir ejes viales que arreglar las tuberías en mal estado.

Tocante a la energía eléctrica, existió desorganización, exceso de personal administrativo, descuido en la capacitación de técnicos, carencia de tecnología propia, suministro gratuito de electricidad a más de cincuenta mil trabajadores y hasta gastos de propaganda para minar la autoridad de los miembros de la Tendencia Democrática. Sobre el sector eléctrico, su dirigente Galván expresó: "El desarrollo de la electrificación se ha confiado a la inversión extranjera. Este cobra caro su amor. A lo largo de 17 años que tiene de nacionalizada la CFE, los financiamientos se regresan vía subsidios, pagos de tecnología, préstamos y comisiones. La industria ha crecido para servir al desarrollo económico de las empresas extranjeras y no para el desarrollo del país."¹⁵⁴ Y si a esto le agregamos

¹⁵³ López, Abraham. "¡Agua!", Proceso ·148, 3 de septiembre de 1979,p.29.

¹⁵⁴ López, Miguel. "Comisión Federal de Electricidad. De las ganancias a las grandes pérdidas de 1970 a 1976", Proceso ·47, 26 de septiembre de 1977,p.5.

que según la revista Comercio Exterior de México, correspondiente al mes de mayo de 1977, estimó que el pago de salarios a personal del sector eléctrico absorbió el 50 por ciento de los costos de producción de energía.

En vialidades, hubo varios distribuidores que no se terminaron en el plazo fijado como: Molino del Rey, Constituyentes, Viaducto y San Antonio, varios puentes no tenían escaleras o barandales de protección. En la mayoría de las construcciones de los ejes viales no se acató la Constitución y la Ley de Desarrollo Urbano, por tanto, fueron calificados de ilegales por algunos jueces como Fernando Lanz C., juez cuarto de Distrito en materia administrativa. El argumento presentado fue que dañaban las propiedades de los vecinos. En el caso de los juicios de amparo que llevó el juez Lanz Cárdenas, aunque éste dictó suspensiones provisionales o definitivas para amparar a los quejosos, el Departamento del Distrito Federal siempre encontró la forma de negociar y convencer a los afectados de irse a otra parte para dar paso a la construcción.¹⁵⁵ Fueron muchas las suspensiones provisionales y definitivas dictadas por los jueces. El DDF tuvo que pagar las casas a precios más altos que los señalados por los bancos. El resultado fue el encarecimiento de los ejes viales, el retraso de las obras y los trabajos apresurados que motivaron fallas que aparecieron a menos de una semana de la inauguración de las vías.

¹⁵⁵ Viale, Emilio. "Sentencia definitiva en los ejes viales. El DDF violó la Constitución y la Ley de Desarrollo Urbano", Proceso ·164, 24 de diciembre de 1979, p.7.

Referente a los alimentos, abundaron las quejas sobre el plan CONASUPO-Coplamar. Dirigentes de comunidades involucradas en ese sistema de abasto a zonas marginadas, señalaron ante la revista Proceso las causas de su inconformidad; la ineficiencia operativa de DICONSA. Organizado sobre la base de una participación activa y democrática de las comunidades marginadas, el sistema CONASUPO-Coplamar propició una incipiente organización promovida por el burocratismo y la ineficiencia. Así lo indican las actas de asamblea en las que reiteradamente se señalan las deficiencias. Esta es una síntesis: El atraso en la entrega de los almacenes por parte de la SAHOP dañó desde un principio el programa. Repercutió gravemente en las tareas de organización. Las comunidades se sintieron engañadas, desalentadas. Hubo abundantes renunciadas de encargados de tiendas y de miembros de los comités de vigilancia. En la mayoría de los almacenes existieron deficiencias de construcción: humedad, goteras, falta de agua, espacio insuficiente y plagas.¹⁵⁶

Los productos enviados a las tiendas campesinas fueron de mala calidad. Particularmente el maíz; amarillo, con un alto porcentaje de polvo y basura - piedras, corcholatas, ratones muertos-; el arroz se recibía quebrado en 30 a 45%; latería inservible, detergentes de baja calidad, leches descompuestas, pastas para sopa quebradas, etcétera. Hubo mermas constantes por la mala calidad de los productos, por empaque deficiente, por bultos incompletos. Los de maíz, arroz y

¹⁵⁶ Ortiz, Francisco. "El abasto a través de CONASUPO-Coplamar, lento y caro. DICONSA frena la organización campesina y traiciona al programa en cuatro estados", Proceso 241, 15 de junio de 1981, p.1.

azúcar, muy a menudo no contenían el peso debido. Todo esto repercutió seriamente en el resultado económico de la operación de las tiendas, muchas de las cuales operaron con pérdidas y endeudamiento.¹⁵⁷

Otro problema fueron los precios inestables en los productos. Aumentos constantes, frecuentemente mayores que los de las tiendas particulares. Un dato: la dotación completa inicial de productos para una tienda tenía en 1980 un costo de 80 mil pesos; para 1981, esa misma dotación costaba alrededor de 145 mil. Los representantes de las comunidades culpaban de estos problemas al personal de DICONSA y al director general de la misma, Demetrio Sodi de la Tijera.

También se presentaron continuos retrasos para surtir a las tiendas de productos. En los informes de los almacenes se señalaron las deficiencias en la organización del programa CONASUPO-Coplamar, abundaron las protestas, renunciaciones de encargados de tiendas, desaliento de los comités de vigilancia y consejos de supervisión.

En materia de salud, el programa IMSS-Coplamar, en términos generales, presentó un escaso conocimiento de las características de la población a las que pretendió beneficiar. En los hechos, principalmente en comunidades rurales se instalaron aceleradamente la infraestructura física para procurar la atención

¹⁵⁷ Ibid. p.2.

médica, pero ésta se vio limitada por fallas humanas y de planeación. La organización del trabajo comunitario fue mínima, como lo reconocen los propios responsables del programa.

Algunos problemas operativos del programa IMSS-Coplamar tal como lo indica Ortiz, fueron: escasez, ausentismo y constante recambio de médicos; deficiencias en el abastecimiento de medicamentos y materiales de curación; defectos de construcción y mala conservación en las unidades; ausencia de actividades de difusión del programa y rechazo o indiferencia por parte de las comunidades indígenas.¹⁵⁸

La cuarta parte de las unidades médicas rurales tuvieron humedad y cuarteaduras en muros y techos o filtraciones en periodo de lluvias y pisos maltratados. Aproximadamente el 50% de las unidades -más de 100- carecía de pintura o estaba en mal estado. Además tuvieron fallas en las instalaciones eléctricas e hidráulicas. No contaban con infraestructura material suficiente como refrigeradores, mesas, camas y lámparas.¹⁵⁹

Por su parte, la población rechazó las unidades médicas o no las utilizaron, debido a que se trataba de una imposición. El programa se había implementado

¹⁵⁸ Ortiz, Francisco. "La solidaridad social impuesta, no funciona. Al rechazo indígena se unen las deficiencias de las clínicas IMSS-Coplamar", Proceso · 236, 11 de mayo de 1981, p.1.

¹⁵⁹ Ibid. p.1.

sin tener la identificación con la comunidad, sin tomar en cuenta la idiosincrasia, las costumbres y la propia medicina tradicional de los habitantes del medio rural.

Por otro lado, durante el periodo que operó el Coplamar, hubo una demanda importante de servicios básicos en algunas zonas de la ciudad, especialmente al sur. Hay una zona formada por los pueblos de Chimalcoyotl, San Pedro Mártir y San Andrés Totoltepec, que pasaron por un periodo de cambios, producido por el crecimiento de la ciudad de México. Ahí aparecieron colonias nuevas, como Tlalcoligia y Las Águilas, en Chimalcoyotl; Los Volcanes, El Mirador y Plan de Ayala, en San Pedro, y el Pedregal de San Andrés. Son colonias de inmigrantes que requirieron de la introducción de infraestructura básica.

En cuanto a la inversión destinada a crear infraestructura básica en las delegaciones, varias de ellas no recibieron las partidas presupuestales aprobadas, particularmente después de la crisis económica al final del sexenio de López Portillo. Las privilegiadas con egresos autorizados fueron: Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, más de mil millones de pesos cada una de ellas, y las más descuidadas las de Milpa Alta, Cuajimalpa y Tláhuac, con 274, 271 y 194 millones respectivamente.¹⁶⁰ El impacto de la crisis económica de 1981 y 1982 se vio reflejada en la reducción del gasto social.

¹⁶⁰ AGN. José López Portillo, c.2599, a.114, f.43, México D.F., 1982 "Memoria descriptiva de las delegaciones", s/n p.

Ante la crisis, la mayoría de las delegaciones tomaron como medida la reducción del presupuesto o elaboraron programas de participación de las comunidades. Como fue el caso de la delegación Tlalpan. Los gastos de drenaje, red de agua potable, y asfalto de calles fueron pagadas por los habitantes de las colonias populares. El delegado de Tlalpan en 1982, Ernesto González A., explicó que esta era la mejor forma de afrontar los problemas del presupuesto delegacional. De esta forma, los habitantes de colonias como Cuevitas de Curamagüey, Popular Santa Teresa, Pedregal de Santa Úrsula Axitla, Miguel Hidalgo, debieron reunir dinero suficiente para pagar los gastos y materiales del tendido de calles, instalación de red de agua potable, banquetas y drenaje.¹⁶¹

Cabe mencionar que se presentaron muchas quejas por parte de los presidentes de juntas de vecinos como: Gilberto Ramírez T. de Tlalpan, Nemesio Alquicira A. de Xochimilco, Armando Jurado A. de Iztapalapa, Epifanio Rosales C. de Cuajimalpa, por mencionar algunos; ante Carlos Hank González, Jefe del DDF por la falta de cumplimiento a los compromisos de introducir infraestructura básica en las demarcaciones señaladas.¹⁶²

Por otro lado, la política social durante el periodo de gobierno de López Portillo se da en medio de un marco político-institucional fuerte, en el que el

¹⁶¹ Galarza Gerardo y Hernández Roberto. "En el DF, lo que era obligatorio se volvió suntuario. Las obras en las delegaciones se suspenden o las pagan los vecinos, Proceso -289, 17 de mayo de 1982, p. 4.

¹⁶² AGN. José López Portillo, c.2599, a, 114, f.43, México D.F., 1982 "Memoria descriptiva de las delegaciones", s/n p.

presidencialismo estaba afianzado. El fuerte poder del presidente, se debió a que contaba con un gobierno unificado de mayoría priísta. También existían importantes incentivos para acatar la disciplina partidista, los procesos de nominación a las candidaturas eran cerrados y se recompensaba la lealtad. El presidente era la cabeza del PRI.

La construcción de obras de infraestructura básica, no solamente fue impulsada para beneficiar a un buen número de personas, sino que también a empresarios que recibían los contratos estatales para realizar la obra; hubo inversiones de alto rendimiento económico para el sector privado.

De acuerdo con González y Alba, la política social, sólo pudo mantenerse en un ambiente de crecimiento económico, sustentado en la exportación de petróleo y la deuda externa; la crisis desplegada del modelo de crecimiento a finales de los años setenta y principios de los ochenta evidenció las limitaciones de la política social.¹⁶³

¹⁶³ González y Alba, op.cit., p. 33.

Capítulo 5

Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

5.1 El Pronasol como política social

Durante buena parte de la historia de México del siglo XX, particularmente desde el gobierno de Ávila Camacho hasta López Portillo, la responsabilidad y ejecución, casi única, de la política social estuvo a cargo del Estado. Los servicios de educación, salud, vivienda, obras de infraestructura básica, electrificación, etcétera, sólo era posible su realización con la intervención gubernamental.

No obstante, que durante la intervención del Estado fue posible alcanzar mejores niveles de bienestar para la población en su conjunto, para la década de 1980, la política social ya no podía sostenerse debido a diversas razones: escaso presupuesto para el gasto social, crisis económica, demandas sociales de apertura democrática, deficiencias en la ejecución y cobertura de los programas sociales, control centralizado y apropiación clientelar de los servicios. Asimismo, el gasto se había convertido en un proceso unilateral de decisión; los recursos se asignaban a partir de decisiones administrativas tomadas por burocracias gubernamentales, ello, provocó que una amplia proporción de este gasto se dirigiera a sectores que no eran los más necesitados. Muchos núcleos de la

población con demandas urgentes se quedaron sin respuesta de servicios públicos.

Ante el clima de una política social que ya no respondía a las demandas crecientes de la sociedad se diseñó un novedoso esquema de política social más eficaz y de mayor cobertura, en donde el Estado no fuera el único actor en la solución de los problemas sociales. Es así que Carlos Salinas en su calidad de candidato a la presidencia de la República, expresara la importancia de implementar una nueva forma de trabajar para satisfacer las necesidades básicas de la población. Sin duda, se refería a una vía alterna para asignarle un manejo distinto y directo al gasto social, una nueva política social.

El Pronasol se estructuró en tres líneas de acción: Solidaridad para el Bienestar Social, Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional. La primera línea intentó crear el piso básico para el desarrollo comunitario, con acciones y obras en infraestructura de servicios como agua potable; drenaje, electrificación, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, salud, educación, entre otros. Con Solidaridad para la Producción, se promovió el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las comunidades, con apoyo financiero, técnico y tecnológico en actividades agropecuarias y agroindustriales. En cuanto a Solidaridad para el Desarrollo Regional, su objetivo fue integrar a las comunidades dispersas a la dinámica de crecimiento de las

regiones. Se impulsaron actividades productivas y comerciales, y se mejoraron las vías de comunicación. Sus acciones se orientaron a promover la urbanización y crecimiento ordenado de las ciudades, así como el fortalecimiento de la gestión municipal.¹⁶⁴

El combate a la pobreza extrema, la creación de las condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades y el pleno desarrollo de las capacidades de la población, así como la apertura de espacios de decisión a la participación social organizada, se adoptaron como ejes y prioridades de la nueva política social.¹⁶⁵

Así pues, el Pronasol fue presentado por la esfera gubernamental como un programa de objetivos integrales, dado que planteaba atacar simultáneamente distintas manifestaciones de pobreza: alimentación, vivienda, infraestructura urbana (agua, drenaje, pavimentación), salud, etcétera, a la vez que retomaba una visión integral para abordar determinados ámbitos de la atención social, como la salud.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Secretaría de Desarrollo Social. *Solidaridad, seis años de trabajo*. México. [s.e.] 1994. p. 19.

¹⁶⁵ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*. México. Fondo de Cultura Económica. 1994. p. 33.

¹⁶⁶ Gordon, Sara. "Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social" en Universidad Nacional Autónoma de México. *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México. 1996. p. 252.

El aumento en la cantidad de programas fue significativo en el lapso en el que operó Solidaridad. Cuando se creó el Pronasol lo integraban 13 programas. En 1990 se crearon, entre otros, Escuela Digna, Vivienda Progresiva, Solidaridad para la Producción y Jornaleros Agrícolas de Solidaridad; en 1991, se creó el Programa de Apoyo al Servicio Social, Fondos Municipales, Empresas de Solidaridad y Niños de Solidaridad. En 1992 empezaron a funcionar los programas de Capacitación para el Empleo, Cajas de Solidaridad, Ecología Productiva, Solidaridad con Jubilados, y, Solidaridad Obrera; en 1993 se crearon los programas de Enfermeras de Solidaridad , Jóvenes de Solidaridad y Solidaridad Forestal. De un programa diseñado para combatir la extrema pobreza, Pronasol pasó a ser el depositario de toda acción relacionada con el bienestar social, aun cuando fuera de modo indirecto.¹⁶⁷

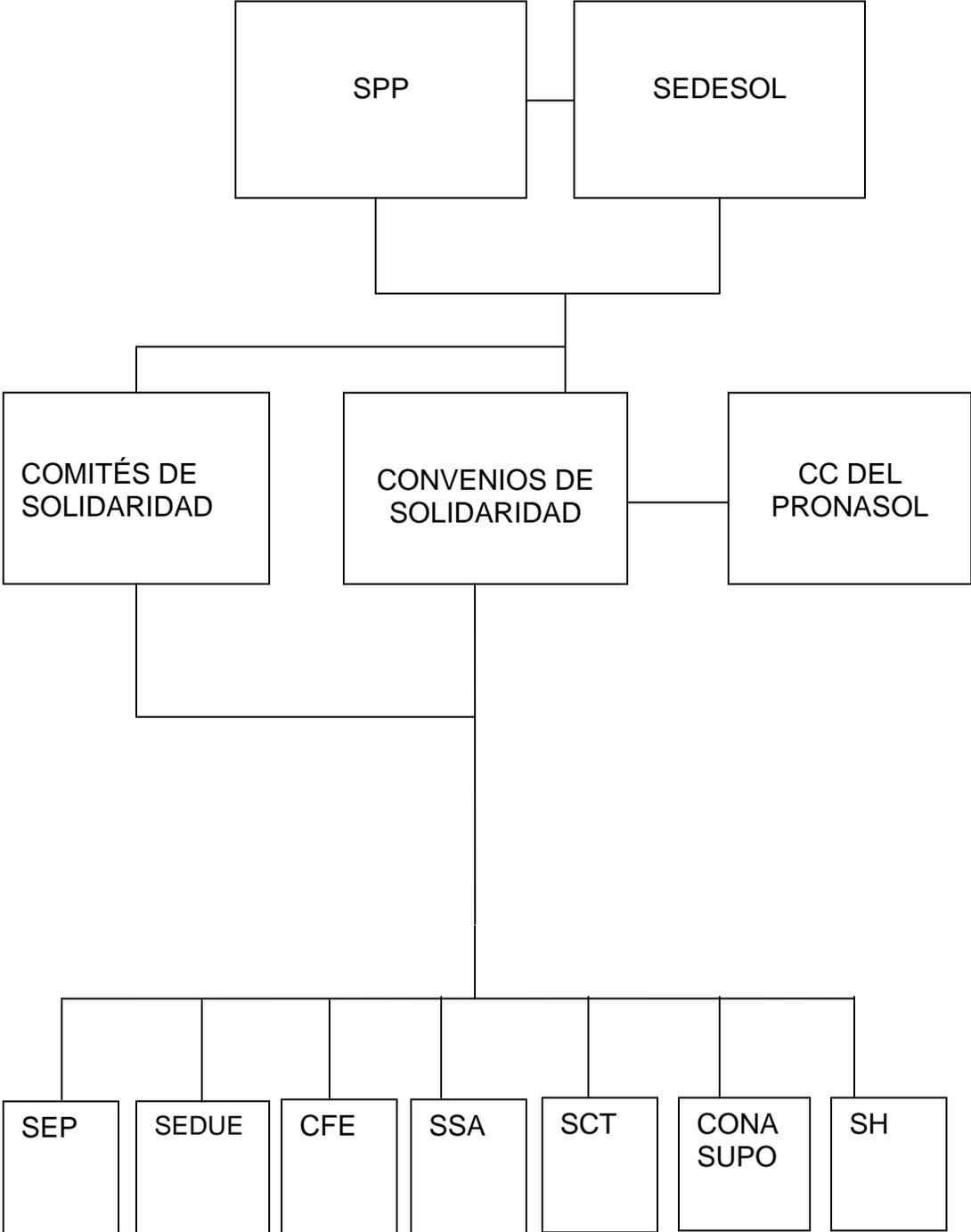
Las acciones de Solidaridad fueron numerosas: pavimentar calles o adoquinarlas; construir banquetas, pintar casas, introducir el drenaje, la luz y el agua potable, construir o reparar escuelas, centros de salud, guarderías, talleres de costura; arreglar campos deportivos, fomentar el deporte, construir caminos vecinales; organizar a pequeños productores, ofrecer créditos a la palabra. En fin, fueron muchas las acciones en la que Pronasol reunió, organizó e hizo participar a la población en obras de bienestar social.¹⁶⁸ La participación de las comunidades fue relevante en cuanto mano de obra, sin embargo, no todo fue hecho por los

¹⁶⁷ Ibid., p. 254.

¹⁶⁸ Sabines, Jaime, "Introducción" en El Nacional. *La voz común: testimonios de Solidaridad*. México. [s.e.] 1991. p. 11.

vecinos, hay un tipo de trabajo especializado que requirió de una capacitación que no puede alcanzarse con el simple entusiasmo.

Instituciones participantes con el Pronasol



En cuanto al Pronasol como espacio de participación social, uno de los principios lo constituyó la participación y organización plena y efectiva de la población, que consistió en que las comunidades participaran en el diseño, toma de decisiones, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados. Su participación se expresó con trabajo, recursos económicos, aportación de materiales de la región y a través de la vigilancia que ejercieron sobre el destino de los recursos financieros.¹⁶⁹ Solidaridad se fundamentó en el esfuerzo de los beneficiarios. Convocó a la iniciativa y organización comunitaria para hacer de ellas un instrumento fundamental en la solución de los problemas.

La sociedad civil se convirtió en el motor de las demandas de bienestar y de modificaciones a la política pública en el ámbito social. La participación social consistió, a demás de lo señalado anteriormente, en organizarse para demandar ante las autoridades locales un servicio social básico: agua, drenaje, electrificación, pavimentación, entre otros. Después de una valoración de las autoridades municipales, estatales y federales se destinaron los recursos y los materiales para llevar a cabo la obra. La participación de las comunidades fue intensa: niños, jóvenes y adultos sin importar el sexo abrieron cepas para instalar redes de agua potable, pavimentaron calles, pintaron y acondicionaron escuelas, limpiaron caminos, participaron en la electrificación, las mujeres proporcionaron alimentos a los participantes de las obras y muchas actividades más.¹⁷⁰ De esta

¹⁶⁹ Secretaría de Desarrollo Social, op. cit., p. 18.

¹⁷⁰ El Nacional. *Así lo hicimos: premio de solidaridad a la acción municipal*. México. [s.e.] 1993. p. 11.

manera la obra se construía entre todos, la comunidad determinó su prioridad, todos son autores y vigilantes del proceso generando un sentimiento de propiedad común.

Por otro lado, con la creación de Solidaridad, inició la integración de los Comités de Solidaridad¹⁷¹, encargados de impulsar las obras. Estos constituyeron una respuesta de innovación a los modos de ejecución de acciones para mejorar el bienestar de las comunidades. Los Comités decidieron las obras a realizar, las prioridades por atender y vigilaron la adecuada aplicación de los recursos.

Cabe destacar que el Pronasol desde el inicio se constituyó como el eje de la política social del salinismo. En opinión de Favela, el Pronasol fue un programa enfocado a la construcción de infraestructura, en donde la organización y la participación ciudadana, a través de los Comités de Solidaridad fue un requisito indispensable para poder participar y beneficiarse del programa.¹⁷²

¹⁷¹ Se elegían en asambleas públicas, se formaban para la realización de alguna obra o proyecto en particular de la comunidad en cuestión; se integraban por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia, y otros vocales para acciones específicas. Los miembros del comité trabajaban directamente con las autoridades para cumplir los acuerdos de la asamblea y eran los responsables de organizar la participación de la comunidad.

¹⁷² Favela, Alejandro y otros. *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*. México. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. 2003. p. 24.

Por lo explicado, puedo decir que el éxito del Pronasol dependió, en buena medida, de la participación de la población, no solamente en el momento de determinar sus necesidades, sino en todos los ámbitos de acción.

En Solidaridad se concentraba la nueva relación entre gobierno y sociedad, ya que el principio fundamental del programa fue acrecentar la participación organizada de los sectores sociales involucrados en sus propias acciones contra la pobreza.¹⁷³

La iniciativa de la gente trajo muchos beneficios, entre otras cosas, tal como lo señala Gordon, la participación propició el ahorro de recursos, el control de los procesos de ejecución y el mayor uso de la infraestructura existente, ya que estimuló el funcionamiento de sistemas tradicionales de acción solidaria o de ayuda mutua. La participación también permitió fomentar acciones para descentralizar y desconcentrar la organización de la acción pública, lo cual a fin de cuentas favorece una mayor eficacia y representatividad en la gestión de los programas sociales.¹⁷⁴

¹⁷³ Villarespe, Verónica. *La solidaridad: beneficencia y programas: pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*. Ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2001. p. 52.

¹⁷⁴ Gordon, op.cit. pp. 250-251.

Con Solidaridad, los propios habitantes de la comunidad indígena, campesina y urbano popular propusieron lo que se requería para el desarrollo de su localidad; las obras y proyectos prioritarios se determinaron mediante consenso, con lo cual se establecieron compromisos de participación y de concertación de acciones con el gobierno. De esta manera el Pronasol se convirtió en un espacio de interacción, en un lugar de cooperación e interdependencia que involucró a distintas organizaciones públicas; en función de autorizaciones, definición de prioridades, financiamientos, que aunado a la participación de la sociedad, a través de sus organizaciones, planteamientos e iniciativas provocaron una nueva política social.

Más allá de lo que significaron las obras, las acciones también promovieron importantes cambios en las formas de operar de las instituciones y en las prácticas de participación de la sociedad. Asimismo, se fortaleció la capacidad de acción de toda una red de organizaciones sociales a través de los cuales los individuos encontraron canales de participación y formas de ser escuchados para la realización de sus demandas sociales.¹⁷⁵

De acuerdo con Aguilar, el Pronasol permitió observar una dimensión alternativa de socialización: individuos que aprendieron a resolver sus problemas particulares en la medida en que contribuyeron a resolver los problemas del conjunto.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. op.cit., p. 137.

¹⁷⁶ Aguilar, Luis. "Solidaridad: tres puntos de vista" en El Nacional. *Solidaridad a debate*. México. [s.e.] 1991. p. 131.

Solidaridad desarrolló una nueva forma de gestión pública de la demanda social, desde la premisa de que los recursos estatales son escasos y que el gobierno no es el único o principal actor en la solución de los problemas sociales. El nuevo esquema de gestión partió de la idea de la participación de la sociedad en el tratamiento de sus necesidades y con la exigencia de racionalidad gubernamental. Varias demandas de servicios sociales fueron satisfechas, además, despertó la iniciativa y la autonomía de individuos, familias y comunidades locales. Asimismo, los motivó a definir sus problemas, a priorizarlos, calendarizarlos, y determinar la forma de abordarlos y el grado de cooperación grupal, con el fin de programar el gasto público.¹⁷⁷ Las actividades del Pronasol promovieron la impresión de que una mayor parte de la población estaba participando en la construcción del nuevo modelo de desarrollo.¹⁷⁸

Por otra parte, la importancia política del Pronasol fue subrayada por la creciente cantidad de recursos asignados al programa. Durante el gobierno de Salinas, el gasto social se incrementó alrededor de 66.5%. Más de 16 subprogramas de Solidaridad fueron incluidos en el terreno de “Solidaridad y desarrollo regional” del presupuesto del gobierno federal, dado que el Pronasol extendió su alcance más allá de los sectores y de las actividades originalmente considerados.

¹⁷⁷ Ibid., p. 137.

¹⁷⁸ Dresser, Denise. “En busca de la legitimidad perdida. PRONASOL, pobreza y política en el gobierno de Salinas” en Martínez, Gabriel. *Pobreza y política social en México*. México. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Fondo de Cultura Económica. 1997. pp. 26-27.

El crecimiento de los recursos destinados al programa fue considerable y creciente. Mientras que en 1989 los recursos representaron 6.6% de la inversión pública federal, para 1994 lograron alcanzar 26%.¹⁷⁹ De acuerdo con datos de la Secretaría de Desarrollo Social, en total se realizaron más de 523 mil obras en las comunidades más pobres del país. Del total de recursos ejercidos en el lapso 1989-1994, la vertiente de bienestar social representó poco más de 52%, la vertiente productiva 15%, desarrollo regional 20%, y el restante 12% se aplicó a otras acciones de apoyo.¹⁸⁰ Los estados que mayor inversión federal recibieron, vía Pronasol, fueron: Distrito Federal, Chiapas, Oaxaca, Yucatán, Michoacán, Guerrero y el Estado de México.

5.2 Política económica 1988-1994

Al inicio de su sexenio en 1988, Carlos Salinas de G. se encontró con una economía recesiva, sin crecimiento económico, una inflación de más de 100% y una disminución de las actividades productivas; es decir, una depresión del mercado interno y externo obligando a muchas personas a quedar fuera del consumo debido a sus bajos o nulos ingresos. La inversión había caído a niveles muy bajos y el desempleo era abundante. Ante esta situación, el régimen gubernamental asumió el compromiso de impulsar las variables macroeconómicas para llevar al país a reencontrar el camino del crecimiento económico.

¹⁷⁹ Jones Claudio, Martínez Jacqueline, p. 330.

¹⁸⁰ Secretaría de Desarrollo Social. op.cit. p.25.

El gobierno impulsó una serie de medidas para reactivar la economía. Se pretendió internacionalizar la economía y fomentar las exportaciones competitivas, es decir, el gobierno ofreció un ambiente favorable a las empresas transnacionales para que invirtieran sus capitales en México a través de mantener bajos salarios y facilidades fiscales. También se aprobó un nuevo reglamento para las inversiones extranjeras directas. Para las empresas nacionales más productivas hubo beneficios con la intención de que compitieran con éxito en el mercado internacional.

Las reformas se orientaron a eliminar las barreras para hacer más competitiva la economía del país, a través de mecanismos de mercado, y a disminuir la participación del Estado en la producción y en la construcción de infraestructura para dejar estas áreas en manos privadas. Estas reformas, por tanto, implicaron abrir la economía mexicana a los mercados internacionales, liberal las diversas actividades productivas que a lo largo de muchos años habían estado restringidas al Estado, y a eliminar regulaciones innecesarias que encarecían costos y restaban competitividad a la economía.¹⁸¹

El gobierno promovió la inversión privada en grandes obras de infraestructura tradicionalmente reservadas al Estado, como la construcción y manejo de autopistas, de puertos marítimos, la generación de energía eléctrica, entre otros.

¹⁸¹ Cárdenas, op.cit., p. 166.

Asimismo, promovió la desregulación de diversas actividades económicas para reducir costos, promover la competencia entre productores y aumentar el bienestar social.

Desde el inicio del gobierno de Salinas se anunció el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que durante su administración se renovó varias veces. Durante el pacto se hicieron revisiones a los precios y se ajustaron algunos aspectos como los salarios y el tipo de cambio.¹⁸² Dicho plan buscaba, a través de una alianza entre fuerzas sociales, recuperar el crecimiento económico nacional y disminuir la inflación.

En 1990 se reprivatizaron los bancos, con lo que se pensaba estimular el regreso de los capitales y disminuir las tasas de interés. También empezaron las negociaciones del TLC entre México, Canadá y Estados Unidos. Las medidas que se aplicaron restablecieron en parte la confianza del sector privado en el gobierno y en la economía. Se ha calculado que, de enero a septiembre de 1991, el monto del flujo de capitales que regresó a México fue de alrededor de 15 mdd.¹⁸³ Las medidas para contener la inflación, así como los diversos cambios estructurales que se estaban dando en el área de comercio exterior, privatizaciones, desregulación, etcétera, terminaron por convencer a los inversionistas nacionales y extranjeros de que los cambios eran permanentes. Una medida importante para

¹⁸² Gollás, *op.cit.*, p. 247.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 248.

impulsar la economía fue la renegociación de la deuda externa. Se instrumentó en 1990 y logró reducciones del capital e intereses hasta en un 35%.¹⁸⁴

Las reformas comenzaron a dar resultado, para 1989 el PIB creció 3.3%, cifra superior al crecimiento de la población, y se logró disminuir el déficit financiero del sector público de 12.5% del PIB a 5.6%.¹⁸⁵ Para 1990 se tuvo una tasa de crecimiento de 4.5%, el más alto desde el gobierno de López Portillo.

El gobierno continuaba la filosofía política y económica de reducir la intervención del gobierno como propietario en la economía, excepto en las áreas estratégicas. Salinas llevó a la práctica esta política vendiendo o cerrando empresas que administraba el gobierno. A excepción de los ferrocarriles, el petróleo y la energía eléctrica, el gobierno cerró y subastó la mayoría de sus empresas. En 1993 la venta de empresas representó para el gobierno recursos por más de 25 mdd.¹⁸⁶

De acuerdo con Cárdenas¹⁸⁷, los objetivos de la política de privatización eran por un lado, reducir los gastos del sector público en forma permanente y la carga burocrática implícita en ello, y por el otro, permitir la participación del sector

¹⁸⁴ Krauze, Enrique. *México siglo XX. El sexenio de Carlos Salinas*, México, Clío, 1999, p. 44.

¹⁸⁵ Cárdenas, op.cit., p. 161.

¹⁸⁶ Gollás, op.cit., p. 248.

¹⁸⁷ Cárdenas, op.cit., p. 169.

privado en esas áreas al reconocer que el precio o la calidad del servicio o del bien producido no era necesariamente competitivo. El gobierno de Salinas aceleró el proceso de privatización, de las 1 115 empresas estatales que había en 1983 diez años después sólo quedaban 213. Más de 30 fueron declaradas en quiebra. Entre las empresas vendidas destacan: Compañía Mexicana de Aviación, Altos Hornos de México, 18 bancos múltiples: BANAMEX, BANCOMER, SERFIN, COMERMEX, SOMEX, CREMI, BANPAÍS, CONFÍA, B.C.H., entre otras.¹⁸⁸ Pedro Aspe promovió la quiebra de la Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey, la de Aeroméxico, la Compañía Minera de Cananea y BANPESCA.¹⁸⁹ Otras empresas que se vendieron fueron: Teléfonos de México, Canales 7 y 13 de televisión, Dina, Química Flúor, Estructuras de Acero, Fertilizantes Mexicanos. El gobierno se propuso privatizar todo lo posible para hacerse de recursos. Además, esta política era la columna vertebral del proyecto neoliberal ya que mejoraría la eficiencia del gobierno y disminuiría el tamaño del Estado. Dentro de los programas de ajuste estructural, la privatización ocupó un lugar importante.

Para 1991 la economía comenzó a mostrar los primeros signos de debilidad, tendencia que continuó en 1992 y que llegó a niveles de estancamiento en 1993. El PIB creció 3.6%, 2.8% y 0.6% en esos años respectivamente.¹⁹⁰ Para 1992, las empresas se encontraban en una situación difícil. Tenían una competencia fuerte provocada por la apertura comercial y una sobrevaluación del tipo de cambio que

¹⁸⁸ Ramírez, José. *Tragicomedia Mexicana. La vida en México de 1982-199*, vol. III, México, Planeta, 2000, pp. 198-199.

¹⁸⁹ Krauze, op.cit., p. 43.

¹⁹⁰ Cárdenas, op.cit., p. 173.

encauzaba la demanda hacia productos importados, porque resultaban más baratos que los producidos internamente.

Con relación al TLC, el presidente republicano de Estados Unidos, George Bush, apoyó el proyecto, pero, después de las elecciones en ese país, el convenio pareció desmoronarse ante el triunfo del demócrata William Clinton.¹⁹¹ Sin embargo, el TLC se aprobó en 1993 y entró en vigor el 1 de enero de 1994. Para México, ese acuerdo implicó un acercamiento económico más estrecho con Estados Unidos y un cambio en la política exterior; desde ese momento, los planes y proyectos de esa área de la actividad gubernamental dejaron de ejecutarse en la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Secretaría de Comercio tomaría las riendas de los asuntos internacionales de México.¹⁹² Según Aboites¹⁹³, la negociación del TLCAN exigió al Estado mexicano mostrar estabilidad en la política económica ante los empresarios de ese país involucrados en los flujos crecientes de exportaciones hacia México y ante la opinión pública estadounidense temerosa de que el TLCAN pudiera desencadenar un aumento en las migraciones de mexicanos que redujera las oportunidades de empleo.

Con respecto a la inflación, las diferentes fases del PECE habían hecho hincapié en que la lucha contra la inflación era la prioridad máxima de la política

¹⁹¹ Krauze, op.cit., p. 45.

¹⁹² Ibid., p. 46.

¹⁹³ Aboites, op.cit., p. 76.

económica. En los primeros tres años del sexenio, los precios se incrementaron constantemente pero era evidente que uno de los propósitos del gobierno consistía en reducir la inflación a un sólo dígito, propósito que se cumpliría en 1993 con el 8%, cifra considerablemente menor que la de 52% registrada en 1988, al principio de la administración.¹⁹⁴ Ante los resultados positivos del control de la inflación, el gobierno mantuvo una política cambiaria de apreciación de la moneda, esto generó una sobrevaluación del peso de alrededor de 40%.¹⁹⁵ En 1994, la inflación continuó disminuyendo, pero la economía y el empleo dejaron de crecer.

Para los dos últimos años del sexenio hubo problemas de desempleo, la recesión económica dio lugar a un fenómeno que con el tiempo se fue haciendo más frecuente: la cartera vencida de los bancos, que se dio conforme a los deudores que quebraban y los que no podían cubrir sus créditos.

Frente a la creciente inestabilidad política de 1994, las dudas del gobierno aumentaron ante la posibilidad de resolver el déficit externo mediante una devaluación, cuya expresión inmediata sería un repunte de la inflación y, en consecuencia, el aumento en las demandas laborales en pleno año electoral.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Gollás, op.cit., p. 249.

¹⁹⁵ Aboites, op.cit., p. 75.

¹⁹⁶ Aboites, op.cit., p. 77.

Los ahorradores, por su parte, cambiaron sus capitales denominados en pesos a dólares debido a las expectativas de devaluación que estaba creciendo. Por tanto, la salida de capitales, o el abandono de la denominación en pesos, incluyó la disminución de la reserva del Banco de México y el aumento de la deuda externa.¹⁹⁷ Hacia finales de 1994, las presiones en el tipo de cambio continuaron, lo cual, junto con la política monetaria de expandir el crédito interno y en medio de ataques especulativos al peso, en parte causados por los diversos acontecimientos políticos durante el año, obligó a una devaluación grande del tipo de cambio, en el primer mes del nuevo gobierno.

En suma, la economía de México durante el gobierno de Salinas, se había fundado sobre bases frágiles, particularmente en lo que se refiere al sector externo. Esto se debió a que el crecimiento económico estuvo asociado a presiones en el sector externo derivados del problema de falta de integración del sector industrial. La crisis financiera de 1994, condujo a una crisis económica de proporciones considerables y a la puesta en marcha de un severo plan de ajuste. Las perspectivas para el futuro inmediato eran deplorables. La economía habría de retroceder significativamente en 1995.

¹⁹⁷ Cárdenas, op.cit., 187.

5.3 Situación social 1988-1994

Uno de los primeros conflictos que tuvo que resolver el gobierno de Salinas fue con el magisterio. Los maestros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y otros grupos magisteriales independientes habían iniciado movilizaciones para obtener mejores salarios y una democracia sindical. Los maestros hicieron paros y manifestaciones en todo el país. La Secretaría de Educación Pública (SEP), encabezada por Manuel Bartlett, ofreció un aumento salarial del 10 por ciento, el cual fue aceptado por el SNTE pero rechazado por los disidentes, y éstos se fueron a paro el 17 de abril de 1989. Bartlett amenazó con despedir a los huelguistas, como respuesta, éstos se manifestaron con 100 mil simpatizantes en el zócalo capitalino. Ante la situación, Carlos Jonguitud, líder del SNTE, renunció a su cargo. Elba E. Gordillo tomaría el control del sindicato.¹⁹⁸ Sin embargo, esto no solucionó la huelga magisterial y sólo hasta que se acercó el día del maestro, los disidentes aceptaron el ofrecimiento de una alza salarial del 25 por ciento y levantaron su movimiento.¹⁹⁹

Otro foco de tensión para el gobierno de Salinas fueron los militantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD), quienes no pararon de protestar por varios estados del país por las irregularidades en el proceso electoral de 1988, el cual lo calificaron de fraudulento. Ante ello, el gobierno de Salinas, ofreció puestos

¹⁹⁸ Ramírez, op.cit., p. 183.

¹⁹⁹ Ibid, p. 184.

burocráticos a algunos líderes, y los que no aceptaban, y representaban una amenaza para la estabilidad del gobierno, eran perseguidos, encarcelados, asesinados o desaparecidos, como José R. García, miembro del Frente Democrático Nacional en Cuautla, Morelos. Más de 400 militantes del PRD fueron asesinados, principalmente líderes campesinos.²⁰⁰ Cuando el gobierno desataba la violencia contra el PRD, se incrementó la campaña para mostrar al nuevo partido como violento

Por otro lado, Salinas siguió la pauta de López Portillo y De la Madrid de buscar legitimidad, entre otras cosas, con encarcelamientos espectaculares al principio del gobierno. Encarceló al líder del sindicato petrolero Joaquín Hernández G., también a uno de los principales narcotraficantes de la época, Miguel A. Félix G. Estos encarcelamientos mostraron la imposición del control tecnocrático sobre el movimiento obrero organizado, y desahogaron las presiones de la DEA sobre narcotraficantes que más afectaban a Estados Unidos.²⁰¹

Otro problema que enfrentó el gobierno, fue la demanda de los deudores de los bancos nacionales. Los banqueros durante el gobierno de Salinas, se dedicaron a ganar dinero lo más pronto posible para recuperar sus inversiones y establecieron la práctica de que los ahorradores ganaran cada vez menos y los deudores pagaran cada vez más, debido a que la tasa pasiva, de los depósitos, en promedio

²⁰⁰ Ibid, p. 208.

²⁰¹ Del Villar, op.cit., p. 82.

fue diez puntos porcentuales menor a la activa, la de los deudores.²⁰² Así pues, los créditos eran caros, escasos y llegaban al nivel de la usura, porque cobraban intereses sobre los intereses. Esta situación afectó a todos los que tenían tratos con los bancos, y los primeros en resentirla fueron muchos agricultores de Jalisco, Nayarit y Colima, quienes en 1993, indignados porque pagaban y aun así seguían debiendo más de lo que les habían prestado, formaron El Barzón, una organización de deudores encabezada por Maximiliano Barbosa para defenderse de la usura a la que eran sometidos.²⁰³ La respuesta de las autoridades fue la represión, persiguieron y encarcelaron a varios líderes durante 1993 y 1994, sin embargo, los agricultores no cedieron y la organización se expandió en 1995.

Una de las principales problemáticas sociales que enfrentó Salinas fue el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). El escenario fue el estado de Chiapas, una de las regiones más desatendidas del desarrollo social y económico de México. Los grupos indígenas tzotziles, tzeltzales, choles, lacandones y tojolabales, eran explotados de manera desmedida por el patrón, trabajaban de sol a sol, todos los días con sueldos miserables que ni siquiera cobraban en efectivo sino en vales o mercancía.²⁰⁴

²⁰² Ramírez, *op.cit.*, p. 200.

²⁰³ *Ibid.*, p. 201.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 292.

Ante la precaria situación social que vivían, el EZLN se fue preparando cuidadosa y eficientemente para levantarse en armas. El movimiento armado se expandió entre toda la región y obtuvo un apoyo extraordinario por parte de los indígenas. En opinión de Hamnett²⁰⁵, la rebelión de Lucio Cabañas proporcionó un prototipo para la insurrección de Chiapas. Los grupos izquierdistas que habían participado en los acontecimientos de Guerrero acabaron reagrupándose al término de los años ochenta en el sureste, particularmente en el estado de Chiapas.

El comandante Marcos, líder del EZLN, preparó la campaña, su ejército estaba compuesto de nueve mil efectivos, con armas automáticas, rifles, escopetas, pistolas, lanzas y machetes.²⁰⁶ La estrategia consistía en hacer una aparición sorpresiva en siete cabeceras municipales para el 1 de enero de 1994. Ocuparon San Cristóbal de las Casas, Ocosingo, Altamirano, Las Margaritas, Abasolo y Chalán del Carmen.

El EZLN explicaba su alzamiento por la marginación insoportable que vivían los indígenas; se presentaba como fuerza beligerante y solicitaba que la Cruz Roja Internacional vigilara los combates. Los zapatistas tomaron varios edificios públicos y tuvieron enfrentamientos que dejaron varios muertos y heridos.

²⁰⁵ Hamnett, op.cit., p. 297.

²⁰⁶ Guerra, Enrique. "Los pueblos indígenas: entre la comunidad corporativa y el pluralismo, 1968-2001" en Bizberg Ilán y Lorenzo Meyer (coordinadores). *Una historia contemporánea de México: Actores*, Tomo 2, México, Oceano, 2005, p. 352.

Ocuparon la estación radial XEOCH de Ocosingo para difundir sus proclamas. El comandante Marcos conversó con la gente, los escasos periodistas y los turistas, en la presidencia municipal de San Cristóbal de las Casas. Explicó que había elegido levantarse en armas ese día porque el TLC era un acta de defunción de las etnias de México.²⁰⁷ Aseguró que se proponían avanzar hacia el centro del país y llegar a la capital.

El ejército federal se hallaba en máxima alerta en todo el país y más de diez mil soldados se encontraban en Chiapas y pronto abundaron las denuncias de violaciones a los derechos humanos de la población. Llegaron tanques y aviones con paracaidistas para sacar a los rebeldes de las cabeceras municipales ocupadas después de duros tiroteos, sobre todo en Ocosingo y Altamirano.²⁰⁸

Cuando el ejército federal se percató de la debilidad del EZLN después de la primera semana de combates, inició una ofensiva que parecía que iba a culminar con la masacre de los rebeldes.²⁰⁹ En la capital y en otras ciudades del país y del exterior miles de personas salieron a las calles para protestar contra los ataques zapatistas.

²⁰⁷ Ramírez, op.cit., p. 315.

²⁰⁸ Ibid., p. 317.

²⁰⁹ Guerra, op.cit., p. 352.

El gobierno no podía ocultar esa situación y tuvo que admitir que los indígenas tenían razón para inconformarse. Para el 12 de enero, Salinas suspendió toda iniciativa de fuego en el estado de Chiapas y nombró a Manuel Camacho S. como Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas, proponiendo el diálogo para la solución del conflicto. El cese al fuego y el inicio de las negociaciones fue bien visto en todas partes. Para entonces el ejército federal había logrado que el EZLN se replagara a la selva. Desde que se inició la tregua los zapatistas también decidieron guardar sus armas y comenzaron la única guerra que todavía podían permitirse: una guerra simbólica librada a fuerza de comunicados y gestos beligerantes.²¹⁰

En febrero se iniciaron los diálogos en San Cristóbal entre los zapatistas armados y Camacho con su equipo, con Samuel Ruiz como mediador. La prensa internacional cubrió las negociaciones. Los zapatistas demandaron: la renuncia de Salinas; retiro del ejército federal, elecciones libres, autonomía de los pueblos indígenas, liberación de presos, anulación de las reformas al artículo 27 constitucional, introducción de infraestructura y dotación de servicios sociales en el estado de Chiapas. Camacho no cedió en lo tocante a la renuncia de Salinas, al retiro del ejército federal ni tampoco reconoció al EZLN como fuerza beligerante, por lo que las negociaciones se extenderían por varias semanas.²¹¹ Todo el año de 1994 fue de tensión entre el EZLN y el gobierno de Salinas.

²¹⁰ Ibid., p. 352.

²¹¹ Ibid., p. 353.

Por otra parte, el asesinato de Colosio, candidato oficial del PRI para la presidencia, ocurrido en Tijuana en marzo de 1994, agravó la crisis del gobierno de Salinas. De inmediato, la credibilidad del régimen se deterioró casi por completo cuando resultó evidente que no se podía probar convincentemente que alguien fuera responsable del asesinato, ocurrido justo cuando Colosio había iniciado su campaña por la presidencia. La muerte de Colosio produjo una consternación en el gobierno de Salinas.²¹² Abundaron las teorías sobre conspiraciones, en especial debido a la pérdida de credibilidad del gobierno por la rebelión de Chiapas. La idea generalizada, del asesinato de Colosio, fue que se trató de un asesinato político instrumentado desde el interior del gobierno y se señalaba como posibles autores intelectuales a los dirigentes fuertes del PRI.²¹³ La situación empeoró aun más con el asesinato de José F. Ruiz M., Secretario General del PRI, en septiembre de 1994. Esta muerte dañó aun más la estabilidad política.

Para las organizaciones civiles, 1994 significó un año relevante por la intensa actividad que desplegaron así como por el fortalecimiento de sus estructuras y redes. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) de Chiapas fundaron la Coordinación de Organismos No Gubernamentales de San Cristóbal por la Paz (CONPAZ) y las organizaciones del resto del país formaron el Espacio Civil por la Paz (ESPAZ), organismos que mantuvieron la comunicación para la toma de

²¹² Hamnett, *op.cit.*, p.312.

²¹³ *Ibid.*, p. 313.

decisiones.²¹⁴ Cuando se estableció la tregua entre el EZLN y el gobierno, las organizaciones promovieron cinturones de la paz para proteger la integridad de los negociadores.

Asimismo, las organizaciones civiles tuvieron enfrentamientos con los gobiernos a partir del proceso electoral, al parecer fraudulento, que le otorgó el triunfo como presidente electo a Salinas en 1988; el levantamiento armado en Chiapas, y las tensiones para la creación de un Instituto Federal Electoral Autónomo y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.²¹⁵

El año de 1994 fue especialmente importante para la vida política del país, por el levantamiento armado del EZLN; por el asesinato de Colosio y Ruiz M. y por la grave crisis económica que tuvo lugar en diciembre.

5.4 El Pronasol en la ciudad de México

En este apartado expongo los alcances y problemáticas del Pronasol en el periodo comprendido de 1988 a 1994. Primero es importante mencionar que la inversión pública del DDF en obras de infraestructura básica, por medio del

²¹⁴ Verduzco, Gustavo. "Las organizaciones solidarias en México" en Bizberg Ilán y Lorenzo Meyer (coordinadores). *Una historia contemporánea de México: Actores*, Tomo 2, México, Oceano, 2005, p.380.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 381.

Pronasol, creció a una tasa de 13% anual. La inversión anual promedio en las delegaciones de Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Tláhuac y Xochimilco fue de 3,874 nuevos pesos per cápita. Y para otras delegaciones como Miguel Hidalgo, Cuajimalpa, Álvaro Obregón y Magdalena Contreras fue de 2,200 nuevos pesos per cápita. 100 mdnp se destinaron a obras urbanas realizadas a través del Programa.²¹⁶

Con relación a la dotación del agua, entre los alcances tenemos que se amplió la infraestructura del sistema hidráulico para alcanzar una mayor cobertura y estabilidad de la calidad del servicio de agua y drenaje en colonias como, San Agustín Otenco, San Francisco Tecoxpa, Héroes de Padierna, Miguel Hidalgo, San Pedro Mártir, Tlalcoligia, San Andrés Totoltepec, por mencionar algunas de la zona sur de la ciudad.²¹⁷

El acueducto perimetral permitió llevar agua potable del Cutzamala a las zonas altas de Tlalpán. Se construyeron 20 Kms. de la red primaria y 49 kms. de la red secundaria para la conducción de agua potable. Se terminaron las obras de plantas potabilizadoras de Santa María Aztahuacán en Iztapalapa, así como el Acueducto Perimetral en su tramo Cerro del judío- La Providencia. Asimismo, se continuó la construcción del Acueducto Perimetral con 13.4 kms. adicionales, en

²¹⁶ AGN. Carlos Salinas de Gortari, c.1, a.1, f.2, México D.F., 1994, "Memorias de gestión 1988-1994",s/n p.

²¹⁷ AGN. Carlos Salinas de Gortari, c.1,a1, f.2, México D.F., 1994, "Memorias...",s/n p.

beneficio especialmente de los habitantes de las delegaciones Magdalena Contreras y Tlalpan. Se dio conservación y mantenimiento a la red primaria y secundaria de agua potable en diversas delegaciones, a fin de asegurar el funcionamiento adecuado del sistema. En suma, las redes de distribución de agua potable, durante el sexenio, aumentaron 133 kms. de red primaria y 669 kms. de red secundaria. También, se instalaron 18 mil tomas domiciliarias.

En el drenaje, se avanzó en la construcción del drenaje profundo, se concluyeron los trabajos del interceptor centro-centro y el interceptor oriente. En el interceptor oriente-sur se excavaron 2,400 m y se revistieron 1,400 m. También se excavaron 701 m. y se revistieron 1,067 m. del colector semiprofundo Canal Nacional- Canal de Chalco. Se concluyeron las obras de ampliación y adecuación de las plantas de tratamiento de aguas residuales de San Luis Tlaxialtemalco en Xochimilco, así como los de Parres y Abasolo en Tlalpan. En suma, al finalizar el sexenio se construyeron 359 kms. de red primaria de drenaje y 1,276 de red secundaria. En el sistema de drenaje profundo, en total se construyeron 21 kms. adicionales, completando 121 kms., localizados a 50 m. bajo la superficie. Asimismo, las delegaciones dieron mantenimiento preventivo y correctivo a 5,766 kms. de la red secundaria de drenaje.²¹⁸

²¹⁸ AGN. Carlos Salinas de Gortari, c.1, a.1, f.2, México D.F., 1994, "Memorias...",s/n p.

Tocante al desarrollo de vialidades se terminó la construcción del eje 5 sur tramo oriente, el paso vehicular Periférico av. Toluca y el distribuidor vehicular Periférico-Palmas. Se construyeron 11 kms. del Anillo Periférico Arcos Norte, entre la av. Zaragoza y la av. Mario Colín. Se continuó la obra del Anillo Periférico al oriente de la ciudad en un recorrido de 13 kms. de Cuemanco a la calz. Ignacio Zaragoza. En las delegaciones del oriente se construyeron 100 kms. de ejes viales. También se amplió el Anillo Periférico para comunicar a las zonas de Iztapalapa y Tláhuac además de Altavista y Desierto de los Leones. Se construyeron en total 37.7 Kms. del Anillo Periférico.²¹⁹

Asimismo, se invirtió en la construcción del distribuidor vial Constituyentes-Reforma-Cuajimalpa-Autopista a Toluca, para terminar con los embotellamientos en esa zona, y al mismo tiempo, intercomunicar a ese sector con otros de la capital. También se ampliaran algunas vialidades, como es el caso de la av. Bosques de las Lomas, la continuación de Vasco de Quiroga, que entronca en el kilómetro 18.5 con la carretera libre México-Toluca, y de cinco avenidas más que conectaron a Cuajimalpa con Santa Fe.²²⁰

Por otro lado, Varias calles del Centro Histórico como Tacuba presentaron una imagen urbana diferente; se cambiaron banquetas, se reparó el pavimento, se

²¹⁹ AGN. Carlos Salinas de Gortari, c.4, a.1, f.5, México D.F., 1994, "Memorias...",s/n p.

²²⁰ AGN. Carlos Salinas de Gortari, c.4, a.1, f.5, México D.F., 1994, "Memorias...",s/n p.

instalaron 1,900 postes para el alumbrado público. Otras calles beneficiadas fueron 5 de Mayo, Madero y 16 de Septiembre.

En cuanto a los proyectos de modernización urbana tenemos que durante el periodo que operó el Pronasol se pusieron en marcha proyectos de regeneración de la ciudad, por lo menos en las cinco zonas que se consideraron más atractivas desde los puntos de vista histórico, turístico y comercial. Las autoridades capitalinas pretendieron hacerlas modernas, dinámicas y funcionales; pretendieron que la ciudad de México adquiriera un rostro nuevo, una fisonomía de primer mundo y que fuera atractiva para los inversionistas nacionales y extranjeros.

El Paseo de la Reforma se convirtió en un corredor de hoteles y de oficinas más importantes de la ciudad. Se remodelaron muchos inmuebles. Monumentos, plazas, centros de reunión y de espectáculo, como el Auditorio Nacional, se remodelaron de manera notable. En la Zona Rosa se remodelaron comercios, calles, banquetas, estacionamientos, hoteles, restaurantes, galerías, centros nocturnos y cafeterías con la intención de hacerla comercial. En Polanco se dio un gran impulso a la remodelación. La av. Presidente Mazaryk, alcanzó un alto nivel comercial. Al sur de la ciudad, en Xochimilco, se realizaron obras ambiciosas para crear uno de los centros más importantes de recreo. Se impulsó la construcción de un parque natural con flora y fauna nativas, un museo y un mercado de plantas y flores. También se promovió el turismo tanto en la zona de chinampas como en el

centro de la delegación. Asimismo, se avanzó en la prolongación del Anillo Periférico hasta el proyecto del nuevo parque de diversión. Al poniente, entre las Delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa, se crearon centros de negocios, de comercio y de diversión. Santa Fe, fue una de las zonas privilegiadas durante el sexenio de Carlos Salinas.²²¹ En el Centro Histórico, particularmente en la zona de la Alameda, se pretendió crear un desarrollo turístico, comercial, bancario y de servicios sin precedentes. El proyecto, que abarcaba trece manzanas, no se llevó a cabo.

Ahora bien, entre los problemas que presentó el Pronasol en la ciudad de México fue el abastecimiento de agua. Buena parte de la infraestructura hidráulica proveniente de los mantos acuíferos del Valle de México, Lerma y Cutzamala no se habían mejorado, lo que ocasionó que se desperdiciara cuando menos el 20% del caudal que ingresaba a la ciudad. La demanda por la introducción del servicio del agua fue creciendo durante el sexenio de Salinas, debido en buena medida a la migración interna hacia las zonas del sur de la ciudad.

En la introducción de la energía eléctrica hubo numerosas quejas de los presidentes de las juntas de vecinos en varias delegaciones, argumentaban que una vez enviada la documentación de la solicitud a la CFE, con el fin de que se

²²¹ Monge, Raúl. "La capital, una ciudad del primer mundo para pobladores del tercero. Los grandes proyectos: Centro histórico, Alameda, Polanco, Santa Fe y Xochimilco", Proceso 750, 18 de marzo de 1991, p.4.

introdujera el servicio, éste no se realizaba en los tiempos planteados y cuando llegaba el servicio dejaba fuera del mismo a varias familias. Dirigentes de la CFE se justificaban argumentando que no había suficiente presupuesto para atender a toda la población que requirió el servicio.²²² Lo cierto es que la CFE tenía rezagos en inversiones, infraestructura de redes eléctricas y programas de mantenimiento. Los subsidios eran cada vez mayores y el déficit crecía año tras año.

Otro de los problemas fueron las obras de vialidades. En varios ejes se les dejó un sentido de circulación, afectaron la propiedad de algunas familias, y en muchos casos no tomaron en cuenta la Ley Urbana del Distrito Federal.

Referente a la demanda de servicios, no obstante los alcances del Pronasol, para 1993 más del 60% de la población de la ciudad de México dependía de subsidios. Dos millones de capitalinos no contaban con los servicios básicos de agua, drenaje, pavimentación y energía eléctrica. Por ejemplo, en Iztapalapa para 1993, había 30,022 viviendas que no disponían de drenaje, 15,990 no tenían agua potable, 19,080 carecían de energía eléctrica; 75,000 personas vivían en condiciones de pobreza extrema. En Tlalpan de las 103,137 casas censadas, según el estudio socioeconómico del Pronasol, 20,000 no tenían drenaje, 14,208 carecían de agua entubada, sin energía eléctrica estaban 1,354 y 75,000 personas vivían en condiciones de pobreza extrema. En Xochimilco cerca de 10,000

²²² González Julio y Pineda Efraín. "Excluidos de la electrificación", Proceso 925, 25 de julio de 1994, p.61.

viviendas carecían de agua potable, drenaje y luz y 45,900 personas vivían en condiciones de pobreza extrema. Los mayores rezagos sociales, se concentran en 7 de las 16 delegaciones políticas: Iztapalapa, Tlalpan, Tláhuac, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero y Cuajimalpa.²²³

Por otra parte, hubo varias denuncias de desvío de recursos del Pronasol. Por ejemplo, más de 500 vecinos de la delegación Tláhuac denunciaron reiteradamente ante autoridades del gobierno de la ciudad de México las anomalías en que había incurrido el jefe delegacional. Sin que se presentara ninguna respuesta por parte de las autoridades. Según las denuncias se detectaron desvíos de recursos superiores a los 400 mdp, lo cual fue descubierto en el informe que rindió el delegado, en el que pretendió dar cuenta de obras inexistentes, supuestamente financiadas con recursos del Pronasol.²²⁴ Las denuncias sobre la corrupción y el desvío de recursos aumentaron en la mayor parte de las delegaciones, sin que las autoridades atendieran esas quejas.

En cuanto la participación de la sociedad, en opinión de Jorge Alcocer, durante la vigencia del Pronasol, hubo en varios casos, imposición hacia las iniciativas de las comunidades, la participación y organización estuvo sujeta a los dictados e intereses de burócratas y priístas. La corresponsabilidad consistió solamente en la

²²³ Monge, Raúl. "Los macro proyectos del primer mundo desplazan a los del tercero. No tienen cabida los pobres en la utopía urbana de Camacho", Proceso · 864, 24 de mayo de 1993, p.864.

²²⁴ Frente ciudadano. "Fraude con Pronasol", Proceso · 797, 10 de febrero de 1992, p.47.

aportación del trabajo de las comunidades y la transparencia en el manejo de recursos se vio negada por la vinculación de las campañas del partido oficial.²²⁵

Ahora bien, la política social, durante el sexenio de Salinas siguió siendo mayoritariamente de carácter asistencialista y preferencial para la provisión de los principales servicios sociales y las obras de infraestructura básica.

La situación de crisis económica que se vivía durante la década de los años ochenta, entre otras cosas, condujo a una modificación de las bases de participación sobre las que se estructuró la relación entre Estado y sociedad. Hubo un mayor reclamo de la sociedad civil por participar y hacerse cada vez más responsable de una mayor cantidad de asuntos relacionados con la política social. Se trató de redefinir atribuciones y responsabilidades en materia de los mecanismos de acceso a los servicios sociales. La sociedad pidió, en síntesis, un acceso a los servicios básicos, menos gremial y más ciudadano.

Por otra parte, el Pronasol intentó construir, tanto en la ciudad de México como en otras partes del país, una nueva práctica pública en materia de bienestar, al establecer nuevas relaciones de poder entre la sociedad civil y el Estado. Las transformaciones requirieron mecanismos de redistribución de las capacidades de decisión entre el gobierno central y los otros niveles de gobierno y la sociedad

²²⁵ Alcocer, Jorge. "Modernidad en la miseria", Proceso 731, 5 de noviembre de 1990, p.17.

organizada. Se distribuyeron las facultades y obligaciones entre los poderes de las entidades federativas y los municipios. La crisis económica de los años ochenta generó un deterioro de las instituciones vinculadas con el bienestar social y requirieron la aplicación de políticas dirigidas a abatir la marginación y la pobreza.

Durante este periodo, el acceso universal a la política social se entendió como una noción de garantía, donde el Estado vigiló y reguló la dotación de servicios, que como la generación directa por parte del Estado, como había ocurrido en años atrás. La noción focalizada de la política social, aunque todavía con limitantes, se entendió como la provisión y producción directa con y hacia los grupos más necesitados y también hacia los grupos que más perdieron en la época de crisis.²²⁶

5.5 Impacto sociopolítico del PRONASOL

Las elecciones presidenciales de 1988, en las que resultó ganador Carlos Salinas, fueron objeto de cuestionamientos e incluso de calificaciones de fraude por partidos de oposición y por la misma ciudadanía. Ante este clima, para el gobierno de Salinas era indispensable recuperar la credibilidad y confianza en el Ejecutivo y en el PRI. Para ello, se necesitaba de líneas de acción y de un programa que fuera capaz no sólo de frenar a la oposición sino sustentar y

²²⁶ Ibid. p. 202.

legitimar el poder del Estado. Es así que con los sectores pobres y marginados, susceptibles de ser partícipes por la oposición y de iniciar manifestaciones sociales; el gobierno elaboró e instrumentó una política social que los cohesionara a favor del régimen y que además les proporcionara algún beneficio social.²²⁷

Solidaridad fue concebido y aplicado como un nuevo modo de gestión estatal y como un elemento unificador a la vez que descentralizador de las acciones del gobierno federal.²²⁸ Se consideró al Pronasol como un programa que intentaba sostenerse en las prácticas populares y comunitarias de la sociedad y generar, con ello, una activa participación de la población comprendida; así, debía promover prácticas sociales y políticas de carácter más democrático.

La estrategia de organización y aplicación del Pronasol era muy amplia y consistía no sólo en la asignación de recursos para atender los atrasos sociales de los grupos marginados, sino en una política de organización comunitaria y de diversas entidades del gobierno que configuraba un proyecto de reordenación de las estructuras políticas en las zonas rurales y urbanas.²²⁹

Algunos miembros del PRI, en noviembre de 1989, durante la reunión regional preparatoria del Consejo Nacional para su debate en la agenda de la XIV

²²⁷ Villarespe, op. cit. p. 50.

²²⁸ Rimez y Bendesky, op.cit., p. 458.

²²⁹ Ibid., p. 454.

Asamblea, fueron más precisos de los alcances deseados desde el PRI para Solidaridad. Los miembros del partido oficial que discutían sobre el programa señalaron que Solidaridad debía ser entendida por el Partido Revolucionario Institucional, como el conjunto de actividades sociales que tiende a mejorar la calidad de vida del individuo en su entorno, guiadas por el partido.²³⁰

El PRI, afirmando su concordancia con los proyectos políticos gubernamentales, modificó su estructura organizativa. Consideró el establecimiento, dentro del partido, de la figura del “promotor del desarrollo” como elemento activo, lo que posteriormente se vendría a identificar, a partir de 1989, como la “concertación ciudadana” en el marco del Pronasol del gobierno de la República. El promotor de desarrollo fue el militante o dirigente priísta de base, que encabezaba una demanda social y que, para los fines de concertación con los diversos niveles de la administración pública, integró grupos de trabajo comunitario. Este programa del PRI, llamado “Programa Nacional de Participación Ciudadana”, se desarrolló primeramente en los 14 estados de la República donde Carlos Salinas estableció los primeros Convenios de Solidaridad, destacando los estados de Michoacán, México, Guerrero, Veracruz y Guanajuato.²³¹

²³⁰ Sobrino, Jaime y Garrocho, Carlos. *Pobreza, política social y participación ciudadana*. México. El Colegio Mexiquense, A.C. y Secretaría de Desarrollo Social. 1995. p. 225.

²³¹ *Ibid*, pp. 225-226.

Con la incorporación de reformadores sociales a la burocracia estatal, aumentó la representatividad de la élite política y reforzó sus lazos con grupos sociales autónomos. Mediante el restablecimiento del PRI como una máquina de bienestar, el Pronasol hizo posible que éste recobrar su papel como pieza central del sistema de partidos. Asimismo, permitió al gobierno establecer un control centralizado en el proceso político.²³²

Las comunidades en las que operaban los proyectos se organizaron en los Comités de Solidaridad, que debían tener capacidad para definir las obras o las acciones que habrían de realizar y controlar su ejecución. Los Convenios de Desarrollo Social funcionaron como el instrumento jurídico y administrativo mediante el cual el gobierno federal, los estados y los municipios planeaban y coordinaban los proyectos.

En cuanto a los Comités de Solidaridad que pronto surgieron a lo largo del país se convertirían, eventualmente, en uno de los instrumentos políticos más importantes que tuvo el presidente Salinas. Éstos representaron una unidad importante de organización social. Los críticos de Solidaridad han supuesto que Salinas pretendía formar un nuevo partido político, teniendo como base a los Comités de Solidaridad. En el periodo de 1989-1994 se establecieron más de

²³² Dresser, op.cit. p.22.

180 mil Comités de Solidaridad.²³³ Para el PRI y ciertos sectores del gobierno, tal como lo indica, Jaime Sobrino, el programa se convirtió en un instrumento privilegiado de captación de una clientela política. Se llegó a suponer, incluso, que los Comités de Solidaridad en un momento dado podían constituir el elemento base de la estructura territorial del partido oficial.²³⁴

Con relación al Pronasol como instrumento de legitimidad, el programa de inmediato se puso en vigor en el marco de los límites establecidos por dos rasgos ligados a la capacidad de generar apoyo: por un lado, la tradición creada por el régimen de hacer descansar en buena medida la legitimidad en acciones de bienestar social – de las que el Estado es responsable y en cuyas modalidades se ha apoyado en gran medida la gobernabilidad – y, por otro, la necesidad de contar con una base de apoyo entre sectores pobres.

La necesidad de legitimación cobró mayor urgencia debido a los resultados de las elecciones de 1988, en los cuales el fuerte apoyo a la coalición opositora mostró el descontento de amplias capas de la población. Se organizaron cada vez más grupos y sectores sociales al margen del PRI, muchos de oposición, tanto en las zonas rurales como urbanas..²³⁵

²³³ Favela, op. cit., p. 220.

²³⁴ Sobrino, op. cit. p. 240.

²³⁵ Gordon, op. cit. p. 249.

Ahora bien, en el marco de la crisis económica, Pronasol debía compensar el deterioro de los niveles de vida en los sectores más empobrecidos de la población. El programa fue creado para proporcionar alivio inmediato a aquellos afectados por el programa de ajuste, por medio de la provisión gubernamental de servicios sociales básicos.

Solidaridad fue una estrategia de gobernabilidad que buscó, de manera simultánea, redefinir la tarea y su relación con la sociedad. Según Salinas, el nuevo modelo de desarrollo del país estaría encabezado por un Estado adelgazado que promovería el crecimiento económico mediante el sector privado, pero que no abandonaría sus compromisos distributivos. El objetivo del programa fue construir un consenso político que permitiera la continuación y profundización del programa de ajuste económico.

En opinión de Rimez y Bendesky, Pronasol fue un instrumento que permitió al gobierno crear condiciones políticas para sustentar el nuevo modelo económico, llamado neoliberal, y reconstruir las bases sociales que le dieran sustento. Fue una manera de recuperar la legitimidad política que se estaba perdiendo.²³⁶

Como lo señalé anteriormente, después de la elección de 1988, la élite política buscó estrategias para recuperar la confianza en el Ejecutivo y en el partido oficial.

²³⁶ Rimez y Bendesky, op.cit., p. 458.

Entre ellas, estaba la incorporación de reformadores sociales a la burocracia. La red de Solidaridad incluyó a figuras que, insistieron en el papel transformador del Estado y en su obligación de promover la equidad social. A lo largo de su desempeño profesional muchos de ellos trabajaron en instituciones dedicadas a promover el bienestar social, como CONASUPO y el Instituto Nacional Indigenista.

Solidaridad ofreció trabajo a líderes y cuadros medios provenientes de la izquierda que no estaban de acuerdo con el FDN o bien con Cuauhtémoc Cárdenas, y que no militaban en ningún partido ni grupo político, debido simplemente a la recomposición de las fuerzas de izquierda muchas de las cuales formaron el FDN y posteriormente el PRD. El personal reunido explica en parte la calidad del trabajo de base de Solidaridad en las comunidades, la formación de los comités y la participación en la vigilancia de las obras.²³⁷

Solidaridad construyó la hegemonía salinista entre los sectores populares y al mismo tiempo incorporar nuevos actores tales como los movimientos urbanos populares – nacidos fuera del seno del PRI – al sistema político. Solidaridad formó parte de una serie de medidas diseñadas por la élite estatal para obtener el apoyo de grupos insatisfechos, particularmente los movimientos urbanos, e incluirlos dentro de organizaciones políticas formales.²³⁸

²³⁷ Villarespe, op. cit. p. 61.

²³⁸ Dresser, op. cit. p. 28.

Por otro lado, el Pronasol, fue un instrumento que utilizó el gobierno de Salinas para consolidar la imagen presidencial, dismantelar las organizaciones políticas independientes, diluir el descontento social, minar a la izquierda, reestructurar élites priístas y ganar votos.²³⁹

Este programa se orientó directamente desde la presidencia, sus beneficiarios fueron seleccionados con criterios políticos personalistas y partidistas y, fundamentalmente, no tuvo algún medio democrático de control o responsabilidad. Esta red institucional permitió a Salinas el uso de cuantiosos recursos sin ninguna intervención del Congreso y sin las presiones de la política partidista. Los recursos fueron apuntados estratégicamente de acuerdo con calendarios electorales y necesidades políticas específicas.

Solidaridad provocó el fortalecimiento del presidencialismo en México. Poco después de iniciar su sexenio, Salinas ideó un estilo personal de gobierno, utilizó al Pronasol, como un instrumento esencial para el despliegue de la política que ayudó a la importante tarea de fortalecer a la presidencia. Asimismo, le permitió a Salinas hacer campaña política en favor del PRI y promover obras de infraestructura, lo que al término de tres años, le significaron la recuperación del terreno perdido por su partido y rescatar la deteriorada imagen presidencial. Con

²³⁹ Acosta, Carlos. "Una investigadora del ITAM cuestiona a Solidaridad. Pronasol: soluciones neopopulistas a problemas neoliberales", Proceso 828, 14 de septiembre de 1992, p. 2.

el programa controló a los gobernadores, debilitó y dividió a la oposición y fortaleció aún más su poder personal. Desde el principio del sexenio se hizo familiar la figura del presidente, lo mismo acompañando a los candidatos priístas en actos electorales, que autorizando recursos para construir una escuela, una calle, una presa o una carretera; otorgando becas y regañando a mandatarios estatales que obstruyeran sus planes.²⁴⁰

Tocante a la relación Pronasol con las elecciones, es importante recordar que el programa fue acusado en múltiples ocasiones de ser un arma electoral más que un instrumento de política social. En las elecciones del 21 de agosto de 1994, los principales partidos de oposición señalaron específicamente a Pronasol y Procampo como parte de los mecanismos utilizados por el gobierno para que el partido oficial obtuviera la victoria.

Una de las diferencias entre los anteriores programas de política social y Pronasol, fue el objetivo del último por capturar apoyo para el PRI en un contexto de mayor competitividad política. Ello, porque el programa fue concebido en un contexto político en el que la presencia fue activa y con capacidad de movilización de la izquierda.

²⁴⁰ Corro, Salvador. "En favor del PRI, Pronasol el instrumento de rescate de posiciones e imagen presidencial", Proceso 782, 28 de octubre de 1991, p. 828.

EL PRD había logrado debilitar al PRI en 1988. Como resultado, los funcionarios de Solidaridad optaron por la compensación selectiva y por fórmulas dirigidas para guiar la acción colectiva del pueblo, hacia la afiliación política partidista. Con la esperanza de recuperar las perdidas bases de apoyo del PRI, el equipo salinista incluyó en su agenda de reestructuración medidas en pro de los pobres; esto es, canalizando recursos públicos a grupos selectos.

Ahora bien, ante las grandes cantidades que se daban al programa, los 35 presidentes municipales del PAN se quejaron de que se invadía su jurisdicción, pues Solidaridad, con un ruidoso aparato promocional, hacía las obras que les correspondía a ellos y que no podían llevar a cabo a causa de sus propios recursos. Nadie sabía con exactitud las cantidades que manejaba Solidaridad, este fue objeto de una publicidad cuidadosamente diseñada, y se fortaleció tanto que muchos creyeron que se convertiría en un partido político confeccionado a la medida de Salinas para remplazar al PRI. La palabra solidaridad se aplicaba a mercados y escuelas, los gobiernos estatales y municipales, hasta cierto punto, perdían autonomía. Además de las obras, se repartía el dinero con un trato preferencial a quien fuera amigo, aunque otros la necesitaran mucho más. Por supuesto, estas dádivas del programa generaban complicidades que se traducían en votos en las elecciones.²⁴¹ Muchas obras quedaron incompletas o se construía tan mal que no podían entrar en servicio. Fueron numerosos los testimonios de errores cometidos en la instalación del drenaje, obras de pavimentación – sobre

²⁴¹ José Agustín, op. cit. p. 207.

todo en Chalco, lugar elegido como símbolo de las obras de Solidaridad -, debido a la premura con que se llevaron a cabo numerosas obras en las que el presidente había mostrado especial interés.²⁴² Innumerables promesas se quedaban sin cumplir, pero todo se reactivaba cuando se acercaban las elecciones locales y, especialmente, las presidenciales de 1994.

Salinas intensificó la tarea de la política social cada vez que se acercaban las elecciones en los estados y municipios, particularmente donde la oposición dominaba. Su dinámica desarrollada a lo largo del país -llegó a visitar más de cuatro estados en un día- lo mostró como un mandatario en campaña. Un dato: de los 173 municipios gobernados por alcaldes de la oposición, en 171 de ellos se realizaron obras de infraestructura del Pronasol.²⁴³

Conforme se acercaban las elecciones, Solidaridad incrementó las obras en todas partes. Pavimentación, drenaje, centros de salud, unidades habitacionales, leche gratuita, parques, caminos, áreas deportivas, títulos de propiedad, escrituras simbólicas, programas de empleo, entre otros, aparecieron en Nuevo León, Baja California, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Durango, Morelos, Guerrero, Oaxaca y en otras entidades donde la oposición panista o perredista podía tener éxito. El programa llegaba particularmente a los grupos que tenían peso electoral.

²⁴² Gordon, op.cit. p. 258.

²⁴³ Corro, op.cit., p. 5.

Ante los cuantiosos recursos que gastaba el Pronasol en obras sociales, los candidatos priístas se encargaron de hacer ver que la terminación o la continuación de las obras dependía del voto al PRI.²⁴⁴ Salinas de Gortari encabezó la campaña priísta, inaugurando obras de infraestructura. Lo anterior se entiende si tomamos en cuenta que los políticos utilizan el presupuesto para premiar a simpatizantes y reclutar a posibles seguidores. Se incrementa el gasto en etapas previas a las elecciones con objeto de proporcionar trabajos y proyectos para los partidarios y aliados.

Es posible que el Pronasol haya tenido una incidencia en los procesos electorales a favor del PRI. Por ejemplo, el Estado de México fue la entidad en la que, en las elecciones presidenciales de 1988, el partido oficial tuvo la segunda votación estatal más adversa -después de Michoacán-. En la elección presidencial, el candidato del PRI obtuvo 29% de la votación total emitida contra el 51% alcanzado por el candidato del FDN.²⁴⁵ En 1988, entre el PAN y el FDN, se repartieron el mayor número de votos emitidos y alcanzados por la oposición en la historia electoral de la identidad.

Varios municipios del Estado de México como: Chimalhuacán, Cuautitlán, Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Chalco, entre otros, el PRI obtuvo menos de 30% de la votación estatal emitida en las elecciones más competidas para el

²⁴⁴ José Agustín, op. cit. p. 216.

²⁴⁵ Sobrino, op. cit. p. 227.

PRI en su historia electoral.²⁴⁶ La derrota electoral de 1988, repercutió seriamente en la entidad. Al gobernador de entonces, Mario Beteta, se le responsabilizó directamente del fracaso histórico priísta, de tal suerte que, dos años después, en 1990, renunciaba al puesto para ser sustituido por Ignacio P. Pagaza.

Vale la pena mencionar que las primeras obras del Pronasol fueron en áreas donde Cárdenas y el FND habían obtenido una alta votación. El ejemplo más publicitado fue el de Chalco, que votó en contra del PRI en 1988. El presidente lo visitó en octubre, y anunció un proyecto millonario que dotaría a la región de electricidad, agua potable, casas de cultura, campos deportivos, centros comerciales, biblioteca, estación de bomberos y plaza pública. El 11 y 12 de enero de 1989, el Presidente inauguraba las obras de electrificación y agua potable. A partir de entonces, el programa llegaba a los municipios de la oposición y se adelantaba a las autoridades locales pavimentando calles, construyendo escuelas y clínicas.²⁴⁷

Según datos del Colegio Estatal Electoral, los votos alcanzados por el PRI en elecciones federales en 1988, en el municipio de Chalco, fueron de 28, 520; mientras que para 1994, fueron de 135,424. Chalco aparece entonces, como uno de los municipios claves que permiten examinar una posible correspondencia directa entre el gasto Solidaridad y el voto hacia el PRI, no sólo allí sino en el

²⁴⁶ Ibid, p. 231.

²⁴⁷ José Agustín, op. cit., p. 206.

conjunto del Estado de México. En este sentido, cabe mencionar que parte de la estrategia salinista para recobrar o ganar legitimidad en su gobierno fue precisamente aumentar el gasto social en aquellos estados donde se vio menos favorecido en las elecciones federales de 1988.

El Estado de México destacó en la estrategia del gobierno federal porque es el municipio de Chalco donde se inició el programa más importante del sexenio, mismo que se propuso como meta dar respuesta de orden estructural al problema del atraso social y la pobreza. Las principales obras de electrificación del Valle de Chalco, ocurrida a partir de 1989, habría requerido, en condiciones normales, más de dos años para su ejecución y, sin embargo, éstas se llevaron a cabo en sólo tres meses.

Hay que tomar en cuenta que el gasto de Solidaridad por población objetivo del programa entre los años 1989-1993 en el municipio de Chalco, fue el más alto de todo el país, ya que recibió 10,221 nuevos pesos por habitante pobre. Si se compara al promedio de gasto estatal por el mismo concepto, que es de 1,307 nuevos pesos, resulta que los habitantes de ese municipio fueron los más favorecidos del programa.²⁴⁸

²⁴⁸ Sobrino, op. cit., p. 231.

Llama la atención que la oposición consideraba que el PRI terminaría por perder su fuerza histórica en las elecciones locales de 1990. La sorpresa del PAN y PRD al conocerse los resultados de las elecciones de diputados y ayuntamientos fue mayúscula: el PRI no sólo ganó casi todas las posiciones en disputa, sino que además aumentaba considerablemente su votación en relación a 1988. Desde entonces, la oposición juzgó que el PRI había logrado atraer el voto ciudadano gracias a la influencia de Solidaridad.

En cuanto al impacto sobre la pobreza, Los recursos de Solidaridad no fueron acompañados por políticas macroeconómicas que generaran empleo permanente y elevaran los ingresos de la población. El éxito de los programas de combate a la pobreza no está determinado por la cantidad de recursos que distribuyen sino por su capacidad para atender las raíces de la pobreza. Si se juzga en términos de sus efectos económicos, Pronasol aparece como un programa con un limitado impacto redistributivo, diseñado para entregar compensaciones selectivas. El programa alivió algo del daño hecho por la depresión económica, pero no atendió las causas estructurales de la pobreza. Solidaridad evidenció indefiniciones que lo mostraron más como un recurso político de legitimación gubernamental, que como proyecto efectivo contra el deterioro que acusa la mayoría de la población en sus niveles de vida.

La sociedad mexicana no podrá alcanzar niveles aceptables de distribución del ingreso, de plena participación política, así como de prosperidad económica, mientras amplios segmentos de la población sigan sin resolver el problema de la subsistencia cotidiana.²⁴⁹

Según Ayala,²⁵⁰ con los 52mmdp invertidos en el Pronasol se hubiera podido financiar el surgimiento de 52 mil empresas – talleres, pequeñas fábricas, comercios, etc.- con el capital de un millón de pesos cada una. Estas empresas podrían haber creado miles de nuevos empleos y habrían estado obligadas a amortizar el capital que se les prestó. A los pobres les habría sido más benéfico disponer de nuevas fuentes de trabajo.

La crisis de 1994, incluyendo la rebelión de Chiapas, puso en entredicho la viabilidad política del Pronasol y llevaron al nuevo gobierno a cuestionar la forma en que se estaba realizando la política social.²⁵¹ Solidaridad se desvirtuó en una de sus expresiones más ambiciosas como mecanismo de reestructuración social, puesto que fue incluso concebido como una manera de adaptar al país a las exigencias de la mundialización, por medio de la creación de arreglos institucionales y estructuras operativas que permitieran sostener las nuevas maneras de apertura económica.

²⁴⁹ Jones, op.cit., p.337.

²⁵⁰ Ayala, op.cit., p. 122.

²⁵¹ Rímez y Bendesky, op.cit., p. 459.

En suma, entre las directrices del Pronasol fueron: a) material, que giraba en torno a la provisión de servicios de atención social, la creación de infraestructura y el alivio de la pobreza; b) institucional, que pretendía replantear la relación entre el Estado y la sociedad en el marco del proyecto de reforma económica.

Entre los objetivos del Pronasol fueron: a) definir los límites de la intervención gubernamental en un contexto de estrategia de reformas neoliberales; b) disolver el descontento social a través de los subsidios selectivos, transformar la movilización social en coparticipación (sociedad civil- gobierno) y minar la fuerza de la oposición de izquierda y c) reestructurar, bajo un control central creciente, las élites locales y regionales priístas.

Conclusiones

El objetivo general de la política social, durante el periodo estudiado, de superar los niveles de bienestar de la población se enfrentó con una situación en la que los recursos y las acciones emprendidas por el gobierno para satisfacer las crecientes necesidades sociales fueron insuficientes. La política social, en términos generales tuvo un impacto mínimo sobre el fenómeno de la pobreza. El desarrollo socioeconómico de México siguió ausente; los principales problemas económicos y sociales no se resolvieron, como las demandas del EZLN y muchos servicios sociales fueron otorgados con deficiente calidad, debido entre otros factores, a que los programas de la política social estuvieron mezclados con contenidos políticos.

El Estado asumió la responsabilidad, casi única, de formular y ejecutar la política social durante los sexenios de Echeverría Álvarez y López Portillo. Asimismo, fue el promotor del mejoramiento de las condiciones de vida de la población a través de los programas como el Pider y el Coplamar. La política social estuvo dirigida a contener, hasta cierto punto, la pobreza y presentó características de naturaleza asistencial. No obstante, que se intentó promover la participación de la sociedad en la política social, esta fue escasa, debido a la desconfianza por parte de las comunidades y a la problemática institucional de los programas.

En el gobierno de Carlos Salinas, la política social cumplió una función de compensación de los efectos adversos que generó la crisis económica durante los años de 1980, así como los procesos de ajuste y estabilización impuestos en la economía de México durante esos años. La política social asumió una connotación distinta, la participación de la sociedad a través de los Comités de Solidaridad fue valiosa para solicitar los servicios de infraestructura. Aunque el Pronasol tuvo logros importantes en la dotación de servicios sociales e infraestructura básica, no resolvió el problema de la pobreza, ya que es un fenómeno social que difícilmente se puede solucionar, sin embargo, mostró que fue un programa novedoso para atender la pobreza, en donde la iniciativa, organización y el trabajo de la comunidad fue elemental para satisfacer las demandas de carácter social, algo que no se había presentado con los anteriores programas de combate a la pobreza como el Pider y Coplamar. La participación social promovió importantes cambios en la forma de operar de las instituciones así como observar una dimensión alternativa de socialización. Pero, la situación en general apenas varió y el problema de la miseria siguió prevaleciendo.

Para principios de los años de 1990 y en el marco de la internacionalización económica, la apertura comercial y las privatizaciones, el Estado dejó de ser el responsable único de la política social. El enfoque estatista y de proteccionismo que dominó buena parte del siglo XX se estaba superando. Las reformas económicas trajeron consigo la aparición de nuevos espacios de activación social.

Por otro parte, la política social es principalmente una función de gobierno que es importante y complicada. Es importante, porque constituye un factor de desarrollo y pretende disminuir la pobreza así como la desigualdad. Es complicada, debido a que es permanente o cambiante en virtud de las circunstancias socioeconómicas de una nación. Depende de la marcha de la política económica y requiere la intervención de numerosas instituciones de gobierno así como de la participación de la sociedad en su formulación y ejecución.

Con relación a la situación económica, en el periodo de 1970 a 1976, el instrumento que utilizó el gobierno para que la economía creciera fue aumentar el gasto público en infraestructura básica y servicios sociales como salud, educación, vivienda y el mantenimiento de la burocracia, pero no fue respaldada por los ingresos, por lo que en todo el sexenio hubo déficit fiscal. Con López Portillo, la economía presentó un mejor panorama, por lo menos hasta 1981, debido a los ingresos del petróleo. El gasto público siguió creciendo durante este periodo e igualmente que en el gobierno de Echeverría hubo déficit fiscal. La caída de los precios del petróleo al final del sexenio provocaron una severa crisis en México, sin embargo, el promedio del crecimiento económico durante el sexenio fue de 6%. Con Carlos Salinas, el crecimiento promedio anual fue de 3%, se realizaron varias reformas encaminadas a internacionalizar la economía, como la política de privatizaciones, sin embargo, la economía no estaba lo suficientemente sostenida y presentó signos de debilidad para 1994 desembocando en una crisis de gran magnitud. A pesar de los altos y bajos de la economía durante el periodo

estudiado la política social encontró un margen aceptable de operación ya que el gasto social fue creciente.

Referente a la situación social, durante los gobiernos de Echeverría Álvarez y de López Portillo se presentaron varios conflictos de grupos sociales contra el gobierno, entre ellos los estudiantes. El instrumento que utilizó el gobierno para solucionar o aminorar las inconformidades sociales fue la política social a través de crear infraestructura básica e incrementar notablemente el gasto social en servicios. Con Salinas de Gortari, también hubo conflictos particularmente con el EZLN en 1994. El gasto social en infraestructura básica y servicios sociales fue creciente. En suma, los conflictos con varios grupos sociales durante los tres sexenios sirvieron, entre otras cosas, para detonar la política social.

Tocante a los programas de la política social, la problemática que presentó el Pider para la formulación y ejecución de obras de infraestructura fue diversa: los trámites burocráticos fueron excesivos debido a la gran cantidad de dependencias gubernamentales involucradas. Hubo confusión y desconocimiento del Pider por parte de las comunidades e incluso por las autoridades locales, había dos programas para una misma obra, el tradicional impulsado por la delegación o el municipio y la del Pider. Otro punto fue que aunque, el programa proponía una planeación de abajo hacia arriba, en realidad fue de arriba hacia abajo. Hubo falta de recursos, restricciones de programación y poco margen operativo. Asimismo, el Pider fue visto como una fuente de recursos por parte de las dependencias gubernamentales y no como un programa coordinador.

No obstante, que se realizaron varias obras de infraestructura de agua, electrificación, drenaje, pavimentación y vialidades en la ciudad de México, particularmente en colonias del norte de la ciudad, éstas fueron insuficientes para cubrir la amplia demanda de la población. La construcción de las obras tardaba mucho tiempo desde su aprobación hasta su realización y muchas de ellas no se concretaron. El aparato burocrático impidió en buena medida que el Pider consiguiera sus propósitos.

El Coplamar expuso varios objetivos y principios que en la práctica no se cumplieron, por ejemplo: la suministración de alimentos fue escasa y muchos productos que se enviaron a las tiendas no servían; las unidades médicas no contaban con suficientes medicamentos ni con personal; la participación de las comunidades fue mínima, además de que había desconfianza ante los proyectos del programa.

Aunque se amplió y mejoró la infraestructura básica en la ciudad de México, especialmente en colonias del centro y del sur de la ciudad, muchos siguieron careciendo de los servicios más elementales como el agua y electrificación. Varias obras realizadas por medio del Coplamar se realizaron sin consultar las prioridades de la población. En muchos casos no se tomaron en cuenta los compromisos contraídos por parte de los directores del programa y el esquema burocrático dificultaba la construcción de las obras. Hubo muchas quejas por parte de presidentes de juntas de vecinos ante las autoridades por la falta de cumplimiento para introducir infraestructura básica en las diversas delegaciones.

En cuanto al Pronasol, este programa hasta cierto punto, fue benéfico para la población, ya que se construyeron muchas obras con fines de bienestar social, sin embargo, muchas de ellas no respondieron a las necesidades de las comunidades o se construyeron con materiales de baja calidad. Las obras de infraestructura básica fueron dirigidas hacia la población de clase media urbana descuidando la focalización de la política social.

A través del Pronasol se construyeron una gran cantidad de obras tanto en la ciudad de México como en el país, en total fueron 523 mil. En la ciudad de México se realizaron importantes proyectos de infraestructura y modernización urbana, particularmente en el centro y poniente. Pero, muchas obras se construyeron de manera deficiente y otras quedaron inconclusas; varias promesas se quedaron sin cumplir; hubo desvío de fondos; denuncias ciudadanas por el mal estado de las obras o porque no se realizaban. Parte del dinero invertido se gastó en mantener a los burócratas encargados de llevar a la práctica el programa.

A medida que Solidaridad creció, tanto en tamaño como en popularidad, comenzó a generar expectativas de orden político. El Pronasol evolucionó de un programa compensatorio de alivio a la crisis económica heredada por Miguel de la Madrid hasta convertirse en un instrumento para la legitimidad del régimen. Al gobierno de Carlos Salinas le benefició el programa en virtud de que fue un instrumento de gobernabilidad y proyecto político que le permitió recuperar la confianza política de una parte de la ciudadanía.

El Pronasol fue un programa presidencialista que estuvo exento de la vigilancia y el contrapeso de las instituciones. Fue un programa incluyente, poco transparente y vinculado a la figura presidencial, además de servir como promoción, organización y control político.

Es posible que exista una relación entre las inversiones de Solidaridad y los resultados electorales, si tomamos en cuenta el caso del Estado de México y en particular el municipio de Chalco, no obstante, es necesario revisar el comportamiento electoral en otras zonas del país para ofrecer una opinión más certera al respecto.

Por último, la evolución de la política social durante el periodo revisado, fue entre otras cosas, un proceso de negociaciones estratégicas entre los presidentes y los grupos organizados afiliados con el PRI. Cada vez que el Ejecutivo expandía la política social refrendaba la vocación social de los gobiernos hacia los sectores mayoritarios organizados. Asimismo, los gobiernos expusieron un aparato burocrático con muchas limitaciones e ineficiencias en la política social.

Es importante hacer más eficientes las instituciones encargadas de promover la política social, asignar adecuadamente los recursos para las comunidades que carecen de servicios básicos, que haya transparencia en el manejo del dinero y que los programas sirvan efectivamente a combatir la pobreza y la desigualdad social. Asimismo, el diálogo y los acuerdos entre gobierno y sociedad en materia de política social resulta relevante para elaborar estrategias de desarrollo,

incorporar planes y programas para la superación de carencias y retomar las aspiraciones, demandas y prioridades de la población. Falta mucho por hacer en México, en materia de política social.

Bibliografía

Aboites, Jaime. "Crecimiento y crisis de la economía mexicana", en Carlos Rozo (coordinador). *La política macroeconómica en México. Crítica del modelo del desarrollo*, México, Siglo Veintiuno. 1998.

Ayala, Armando. *Salinas y su México*, México, Grijalbo, 1995.

Blum, Roberto. "Crecer y conservar", en Rubio, Luis (coordinador). *Políticas económicas del México contemporáneo*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Fondo de Cultura Económica, 2001.

Campos, Julieta. *¿Qué hacemos con los pobres?: la reiterada querrela por la nación*. México. Aguilar Nuevo Siglo. 1995.

Cárdenas, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*. México, El Colegio de México y el Fondo de Cultura Económica. 1996.

Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural de México. *Marco institucional del desarrollo rural. Capacidad del sector público en el agro. Opciones de evolución del Pider. Sistema de productos de madera y papel*. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1982.

Cernea, Michael. *La cuantificación de los efectos de los proyectos, la vigilancia y la evaluación en el proyecto de desarrollo rural Pider-México*, Washington, Banco Mundial, 1979.

Clavijo, Fernando (compilador). *Reformas económicas en México*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina, Estrategia y Análisis Económico, Consultores, S.C. y el Fondo de Cultura Económico, 2000.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*. México. Fondo de Cultura Económica. 1994.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000, Vol.1, Alimentación*, México, Siglo XXI, 1982.

_____. *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, México, Siglo XXI, 1983.

_____. *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000, Vol.5, Geografía de la marginación*, México, Siglo XXI, 1982.

De la Paz, Paloma (coordinadora). *Vivienda y Familia*, Madrid, Argentinaria, 2000.

Del Villar, Samuel. “El voto que cuajó tarde” en Bizberg Ilán y Lorenzo Meyer (coordinadores). *Una historia contemporánea de México: Actores*, Tomo 2. México, Oceano, 2005.

Dresser, Denise. "En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas" en Martínez, Gabriel. *Pobreza y política social en México*. México. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Fondo de Cultura Económica. 1997.

Favela, Alejandro y otros. *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*. México. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. 2003.

Gallardo, Luis y Osorio Joaquín. *Los rostros de la pobreza: el debate*. Tomo I. México. Limusa. 2001.

Gollás, Manuel. "Breve relato de cincuenta años de política económica", en Bizberg Ilán y Lorenzo Meyer (coordinadores). *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, Tomo1. México, Oceano, 2003.

González, Enrique y Aurelio de Alba. *Ajuste económico y política social en México*, Ciudad de México, El Nacional, 1992.

González, Moisés. *La pobreza en México*. Ciudad de México. Centro de Estudios Históricos, Colegio de México. 1985.

Gordon, Sara. "Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social" en Universidad Nacional Autónoma de México. *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México. 1996.

Guerra, Enrique. “Los pueblos indígenas: entre la comunidad corporativa y el pluralismo, 1968-2001” en Bizberg Ilán y Lorenzo Meyer (coordinadores). *Una historia contemporánea de México: Actores*, Tomo 2. México, Oceano, 2005.

Hamnett, Brian. *Historia de México*. Madrid, Cambridge University, 2001.

Hernández, Enrique. “Condiciones macroeconómicas de la evolución de la pobreza en México” en Boltvinik Julio y Hernández Enrique. *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Ciudad de México, Siglo XXI, 1999.

Ibarrola, María (compiladora). *Las dimensiones sociales de la educación*, México, El Caballito, Secretaría de Educación Pública, 1991.

Jones Claudio, Martínez Jacqueline. “La pobreza y la política social en México: entre un diseño efectivo y el cambio político reciente” en Rubio, Luis (coordinador). *Políticas económicas del México contemporáneo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Jusidman, Clara. “Progresos y la política social” en Valencia, Enrique. *Los dilemas de la política social*. México. Universidad Iberoamericana. 2000.

Krauze, Enrique. *México siglo XX. El sexenio de López Portillo*, México. Clío, 1999.

_____. *México siglo XX. El sexenio de Carlos Salinas*, México. Clío, 1999.

León, Samuel. "Política social y salud", en Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto José Ma. Luis Mora, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Plaza y Valdés, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto José Ma. Luis Mora, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Plaza y Valdés, 1996.

Méndez, José. *Problemas económicos de México*, México, McGraw-Hill, 2003.

Miller, Eric. *Desarrollo integral del medio rural*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

Nahmad, Salomón. "Variables sociológicas en el desarrollo rural", en Michel Cernea (coordinador), *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural*, México, Fondo de Cultura económica, 1981.

Ortiz, Mena. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Paz, Fernando. *Qué es el Pider*, México, 1976.

Pérez, Germán. *La evolución del Estado mexicano*, vol. III, México, El Caballito, 1986.

Presidencia de la República. *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados: COPLAMAR*, México, [i.e.], 1977.

Ramírez, José. *Tragicomedia Mexicana. La vida en México de 1970 a 1982* vol. II . México, Planeta, 1992.

_____. *Tragicomedia Mexicana. La vida en México de 1982-1994*. vol. III. México, Planeta, 2000.

Rimez Marc, y León Bendesky. “Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización” en Clavijo, Fernando (compilador). *Reformas económicas en México*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina, Estrategia y Análisis Económico, Consultores, S.C. y el Fondo de Cultura Económico, 2000.

Román, Luis. “Acumulación de la pobreza y política social” en Valencia, Enrique. *Los dilemas de la política social. México*. Universidad Iberoamericana. 2000.

_____ “Economía política y política social frente a la pobreza en México” en Gallardo, Luis y Osorio Joaquín. *Los rostros de la pobreza: el debate*. Tomo I. México. Limusa. 2001.

Romero, José. “Crecimiento y comercio”, en Bizberg Ilán y Lorenzo Meyer (coordinadores). *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, Tomo1. México, Oceano, 2003.

Secretaría de Desarrollo Social. *Solidaridad, seis años de trabajo*. México. [s.e.] 1994.

Secretaría de Gobernación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. 2004.

_____, *Política social*, México, Cuadernos de Renovación Nacional, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la planeación en México (1917-1985). Planeación económica y social (1970-1976)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Sills, David. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* vol.IV, México, Aguilar. 1999.

Sobrino, Jaime y Garrocho, Carlos. *Pobreza, política social y participación ciudadana*. México. El Colegio Mexiquense, A.C. y Secretaría de Desarrollo Social.1995.

Suárez, Manuel. “Principales diferencias entre la economía mexicana de hoy y la de hace 15 años”, en Rubio, Luis (coordinador). *Políticas económicas del México contemporáneo*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Fondo de Cultura Económica, 2001.

Uphoff, Norman. “Adaptar los proyectos a la gente”, en Michel Cernea (coordinador), *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

Verduzco, Gustavo. "Las organizaciones solidarias en México" en Bizberg Ilán y Lorenzo Meyer (coordinadores). *Una historia contemporánea de México: Actores*, Tomo 2. México, Oceano, 2005.

Villarespe, Verónica. *La solidaridad: beneficencia y programas: pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*. Ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2001.

Ward, Peter. *Políticas de bienestar social en México*. Ciudad de México. Nueva Imagen. 1989.

Woldenberg, José y Mario Huacuja. "El sexenio de Luis Echeverría" en Germán Pérez (coordinador). *La evolución del Estado mexicano*, Vol.2, México, El Caballito, 1986.

Hemerografía

Acosta, Carlos. "Una investigadora del ITAM cuestiona a Solidaridad. Pronasol: soluciones neopopulistas a problemas neoliberales", Proceso 828, 14 de septiembre de 1992.

Alcocer, Jorge. "Modernidad en la miseria", Proceso 731, 5 de noviembre de 1990.

Aguilar, Luis. "Solidaridad: tres puntos de vista" en El Nacional. *Solidaridad a debate*. México. [s.e.] 1991.

Corro, Salvador. "En favor del PRI Pronasol, el instrumento de rescate de posiciones e imagen presidencial", Proceso ·782, 28 de octubre de 1991.

El Nacional. *Así lo hicimos: premio de solidaridad a la acción municipal*. México. [s.e.] 1993.

Frente ciudadano. "Fraude con Pronasol", Proceso ·797, 10 de febrero de 1992.

Galarza Gerardo y Hernández Roberto. "En el DF, lo que era obligatorio se volvió suntuario. Las obras en las delegaciones se suspenden o las pagan los vecinos", Proceso ·289, 17 de mayo de 1982.

Gálvez, Graciela, "Los territorios de la esperanza" en El Nacional. *La voz común: testimonios de solidaridad*. México. [s.e.] 1991.

Gómez, Federico. "Ante el egoísmo empresarial el Estado afronta el problema de abasto", en revista Proceso · 160, 26 de noviembre de 1979.

González Julio y Pineda Efraín. "Excluidos de la electrificación", Proceso ·925, 25 de julio de 1994.

González, Miguel. “ *¿A qué llamamos políticas públicas?*” en Revista Iztapalapa, núm. 46, julio-diciembre de 1999. Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

López, Abraham. “*¡Agua!*”, Proceso -148, 3 de septiembre de 1979.

López, Miguel. “*Comisión Federal de Electricidad. De las ganancias a las grandes pérdidas de 1970 a 1976*”, Proceso -47, 26 de septiembre de 1977.

Maynes, Samuel. “*Un México prehistórico*”, revista Proceso # 236, 11 de mayo de 1981.

Monge, Raúl. “*La capital, una ciudad del primer mundo para pobladores del tercero. Los grandes proyectos: Centro histórico, Alameda, Polanco, Santa Fe y Xochimilco*”, Proceso -750, 18 de marzo de 1991.

_____. “*Los macro proyectos del primer mundo desplazan a los del tercero. No tienen cabida los pobres en la utopía urbana de Camacho*”, Proceso - 864, 24 de mayo de 1993.

Ortiz, Francisco. “*La filosofía del programa IMSS-COPLAMAR, en riesgo de perderse, reconoce el coordinador*”, revista Proceso # 236, 11 de mayo de 1981.

_____. “*La solidaridad social impuesta, no funciona. Al rechazo indígena se unen las deficiencias de las clínicas IMSS-Coplamar*”, Proceso - 236, 11 de mayo de 1981.

_____. “El abasto a través de CONASUPO-Coplamar, lento y caro. DICONSA frena la organización campesina y traiciona al programa en cuatro estados”, revista Proceso # 241, 15 de junio de 1981.

Pareja, Carlos. “La matriz moral y cívica de las políticas sociales”, en Revista Prisma num. 3, diciembre de 1994, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 1994.

Rosique, José. “El desarrollo nacional en el laberinto del centralismo mexicano” en Revista Iztapalapa, núm. 46, julio-diciembre de 1999. Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Sabines, Jaime, “Introducción” en El Nacional. *La voz común: testimonios de solidaridad*. México. [s.e.] 1991.

Uvalle, Ricardo. “La importancia de lo público en la vida del Estado”. en Revista Iztapalapa, núm. 46, julio-diciembre de 1999. Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Viale, Emilio. “Sentencia definitiva en los ejes viales. El DDF violó la Constitución y la Ley de Desarrollo Urbano”, Proceso ·164, 24 de diciembre de 1979.

Archivo

AGN, Ramo Presidentes, 1973-1982 y 1988-1994.

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

Posgrado en Humanidades

Línea en Historia

Tesis:

Política Social en México 1973-1982 y 1988-1994: Pider, Coplamar y Pronasol. Una revisión a la Ciudad de México.

Para obtener el grado de maestría: Humanidades - Historia

Presenta:

Enrique Lara Elizalde

Asesor:

Dr. Javier Mac Gregor Campuzano

Lector 1:

Dr. Federico Lazarín Miranda

Lector 2:

Mtro. Servando Gutiérrez Ramírez

México, D.F. Marzo del 2010