

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

147545

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS

// EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, COMO UN CASO DE POLITICA  
PUBLICA, PUBLICA, DURANTE EL PERIODO 1988-1993 DEL REGIMEN --  
SALINISTA". //

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLI---  
TICAS PRESENTAN:

ANDRES/GUERRERO SOTO,  
JUAN JOSE MOLINA MONTUFAR

MEXICO,D.F., SEPTIEMBRE DE 1993.

I N D I C E

	PAGS.
INTRODUCCION .....	1
I. MARCO METODOLOGICO .....	4
A. Consideraciones Generales .....	6
B. Caracterización del Estado .....	8
C. Caracterización de la Política Pública Aspectos sobre la Política Social.	18
D. Caracterización de la Política Pública. Aspectos del Programa Nacional de Solidaridad	21
II. ESQUEMA DE LA POLITICA PUBLICA .....	26
A. El Aspecto Político .....	28
B. El Aspecto Económico .....	32
C. El Aspecto Social .....	33
III. DIAGNOSTICO Y ANALISIS DE LA POLITICA SOCIAL .....	37
A. Participación Social .....	42
B. Política Social y Requerimientos políticos econó- micos .....	49
C. Evaluación de la Política Social .....	52
CONCLUSIONES .....	67
BIBLIOGRAFIA .....	71

905 2905

## INTRODUCCION.

Hablar de la política social del Estado mexicano implica, antes que nada rescatar el contenido de nuestro sistema político.

Con suma claridad la Constitución Política del país señala, en su artículo tercero que la democracia no es solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino también, un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la sociedad mexicana.

La democracia mexicana, como lo ha señalado Rafael Segovia<sup>(1)</sup> al menos como la conciben los gobiernos revolucionarios, es una forma de ejercicio de poder, pues partieron, por primera vez en nuestra historia de una base real : la desigualdad implícita en la sociedad de entonces. Donde el poder político se sustentaba en las armas y en un nuevo proyecto de sociedad. El estado liberal quedaba olvidado y se buscaba, en medio de la lucha armada, la concentración del poder y el adelanto de un nuevo tipo de sociedad, por ende había que aumentar el ámbito y las responsabilidades del Estado.

Nuestro país, después de la Revolución presentaba una economía devastada, con una población de aproximadamente 14 millones de habitantes concentrados principalmente en el centro del país subalimentada, analfabeta y en condiciones insalubres de vida.

(1) Rafael Segovia. "La Democracia Mexicana", en Estudios Políticos, México, UNAM., FCPYS. 1987 P. 7

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

Para 1960 el total de la población era de 35 millones de habitantes aproximadamente y por primera vez la mayoría, el -- 50.7%, vivía incorporada al mundo urbano. Para 1980 la población casi se había duplicado, 67 millones de habitantes, y el 66.3% era población urbana. Actualmente somos casi 90 millones de habitantes.

Pero el crecimiento de la urbanización no ha sido sinónimo de progreso generalizado, porque el crecimiento económico -- ha sido desigual.

Hoy existe una fuerte presión demográfica sobre el empleo, educación, salud, vivienda, etc.

En 1988, el país atravesaba tiempos particularmente difíciles en las esferas económica y política. Se puso en marcha un Programa integral y directo para responder a los retos que enfrentaba el país. En él se abarcó, desde la renegociación de la deuda externa pasando por las actuales negociaciones sobre el Tratado de Libre Comercio y la nueva legislación electoral, -- hasta la novedosa política social encaminada a la atención de quienes menos tienen, plasmada en el Programa Nacional de Solidaridad. En contadas ocasiones en la historia reciente de México ha podido atestigüarse un proceso de renovación tan vertiginoso.

Ante esto, el Plan Nacional de Desarrollo (1990-1994) es el instrumento mediante el cual el gobierno actual ha definido tanto los objetivos nacionales básicos como las estrategias -- que se aplicarán para alcanzarlos.

Los objetivos nacionales básicos expresados en el Plan --  
son :

- 1) Defensa de la soberanía y promoción de los intereses -  
de México en el mundo.
- 2) Fortalecimiento de la vida democrática.
- 3) Restablecer el crecimiento económico con estabilidad -  
de precios.
- 4) Mejor eficacia de la economía para elevar el bienestar  
y el nivel de vida de los mexicanos.

## I.- MARCO METODOLOGICO

El presente trabajo aborda un aspecto de la política pública, el caso particular de la política social, básicamente - referido al Programa Nacional de Solidaridad.

Para su análisis corresponde un tratamiento mediante una aproximación a la realidad, donde resulta importante señalar - aspectos que inciden sobre la política pública como tal.

Como un modelo de comprensión y explicación del fenómeno social se busca establecer los parámetros donde se desarrolla el ámbito público y ámbito estatal, a través de la explicación de la teoría de sistemas y de sus categorías analíticas.

Esto hace suponer una aproximación a la realidad existente, en este caso el papel del Estado, y explicar una parte de él, como es la política pública y concretamente la política social.

La teoría de los sistemas generales se originó en un movimiento que perseguía la unificación de la ciencia y el análisis científico(2).

Los orígenes de la teoría de los sistemas generales se remontan a los trabajos del biólogo Von Bertalanffy en los años veinte, sin embargo no se avanzó mucho en este campo hasta --- después de la Segunda Guerra Mundial.

Sistema ha sido un concepto básico de la teoría de los sistemas generales, donde se incorpora la idea de un grupo de

(2). Ver Ludwing V. Bertalanffy, "General System Theory", en General Systems, Vol. 1 (1956), p.p. 1-10

objetos o elementos conectados por algunas relaciones estructu  
rales y que se influyen recíprocamente a través de ciertos pro  
cesos característicos.

## A. CONSIDERACIONES GENERALES

El empleo de este enfoque resulta frecuentemente de gran valor para clasificar una gran cantidad de datos y para reconocer los patrones y uniformidades que unen entre sí a los elementos de un sistema.

Por ejemplo, la designación de un sistema que es abierto, en el sentido de que intercambia insumos y productos con un ambiente o cerrado, incita una serie de averiguaciones relacionadas.

Las cuestiones de límites son de fundamental importancia cuando se manejan sistemas abiertos; la entropía positiva se aplica principalmente a los sistemas cerrados.

Los conceptos como estabilidad y especialmente el de equilibrio se han utilizado con frecuencia y se colocan en el contexto de una teoría más global.

La teoría de los sistemas es más útil en los problemas de macroanálisis y en los de microanálisis. Por su propia naturaleza este cuerpo de teoría proporciona un marco excelente para la clasificación y el análisis de grandes agregados de datos.

Además se encuentra bien organizado para el estudio de entidades funcionales completas, en oposición al de elementos individuales o factores contribuyentes.

No obstante, en el sentido de los fenómenos políticos el hecho de que se tome a los sistemas como las unidades básicas de análisis tiende a concentrar la atención en los aspectos globales de los sistemas políticos, al nivel local, nacional, regional o internacional.



## Principales características de un sistema abierto

- a).- Importación de energía. Los sistemas toman en su entorno o contexto alguna forma de energía o recursos para funcionar o procesarlos.
- b).- El procesamiento. Los sistemas transforman la energía o los recursos dentro de lo que se ha llamado "la caja negra" o proceso.
- c).- El resultado. Son los productos entregados al contexto -- por el sistema.
- d).- Los sistemas deben mirarse como ciclos de acontecimientos, es decir, el ciclo inputs, proceso, outputs y ello genera----- transformaciones en el sistema y el contexto.
- e).- Entropía negativa. Los sistemas deben tener su proceso entrópico (proceso de destrucción y muerte) para ello deben ser capaces de generar su negantropía.
- f).- Insumo de información. Los insumos del medio sirven al -- sistema como información para corregir su relación con el contexto (retroalimentación negativa); para poder interpretar la información el sistema desarrolla y modifica un proceso de codificación de la misma.
- g).- El estado estable y la homeostasis dinámica. Esta se comprende como la existencia de un equilibrio que no coincide de ningún modo con la inmovilidad, los cambios al interior se dan conservando la "forma" del sistema su estructura, pero esto se da en interrelaciones e interconexiones complejos con juego de más de una aproximación.

h).- Diferenciación. Complejización de papeles y funciones.

i).- Equifinalidad. Un sistema puede alcanzar el mismo estado partiendo de condiciones iniciales distintas.(3)

Para el proceso de las políticas públicas se requiere ir al análisis de conceptos y categorías como : Estado, sistema político, aparato público, para así llegar a un acercamiento a problemas más concretos.

## B. CARACTERIZACION DEL ESTADO

La tripartición Estado, Sistema Político y Régimen Político a pesar de su heterogeneidad, por tener diferentes orígenes teóricos e instancias ideológico-políticas va a aquí a ser --- reintegrada en la unidad del Estado. Se asume muy tradicionalmente "régimen" como el conjunto articulado de instituciones jurídicas que norman y regulan tanto la distribución y el ejercicio del poder estatal con la lucha por conquistarlo; se asume "sistema" como el conjunto articulado de las relaciones de poder realmente existentes en una sociedad estatalizada mismas - que están en el origen de la institucionalización jurídica del poder, que hacen normal referencia a lo jurídico para ratificar su correlación de fuerzas.

Régimen denotará la jurisdificación normativa universal de las relaciones sociales de poder históricamente existentes y actuantes. Desde esta perspectiva general, Estado es la suma o, mejor dicho, la conexión orgánica de régimen y sistema, del poder legalizado y del poder fáctico, de "poder" y "dominación", en la medida en que hoy el Estado es simultáneamente la soberanía del poder social real y la legalización constitucional de esa realidad del poder social soberano. Por último, analítica

(3). Véase García del Castillo Rodolfo, La Política Exterior, como un caso particular de la política pública, Escuela Diplomática, Madrid, 1990

o abstractamente el Estado, como "sistema político" subraya - la materialidad social del poder, cuya raíces se ubican en la materialidad del proceso de producción-acumulación; mientras - el Estado como "régimen" subraya, la formalidad normativa del poder social y de sus raíces.

Desde este punto de vista, régimen y sistema se cancelan en su separación únicamente abstracta (norma contra poder) y se recuperan en la unidad de esa síntesis histórica de poder y legitimidad, de fuerza y consenso, que es el Estado, la Sociedad estatalizada.

La caracterización del Estado mexicano actual es producto de una antigua y viva polémica, aunque la discusión ha girado mucho entorno al problema de la democracia como régimen político, no han dejado de presentarse algunas posiciones que discuten las formas que adquiere la dominación política en México en términos más abstractos.

Son escasos los autores que plantean la existencia de un régimen democrático en México, y la polémica es más bien entorno a, primero, cuál es la fuente principal de la dominación política (en términos del consenso o la coerción) y segundo, cuál es el futuro del Estado mexicano en términos de su evolución hacia una democracia política o bien hacia alguna forma autoritaria más represiva.

Autor clave de esta polémica son Roseut Scott, (4) de la corriente Consensualista, y Frank Brandeusurg de la Coercitivista.

(4) Scott Robert, "Mexican Government in Transition", v. of. Illinois Press, Urana 1959, pag. 145, 179, 255-256.

Scott es el primero en hacer un análisis exhaustivo de la Sociedad política en México y en conceptualizar algunos de los rasgos del régimen político que se manejan en la actualidad. En este sentido, Scott define al régimen político mexicano como no democrático porque; 1) Se trata de un sistema realmente unipartidista en donde el PRI sólo actúa como mecanismo auxiliar que hace posible la gobernabilidad.

El PRI sería el único partido con oportunidad real de gobernar y niega la existencia de un sistema de partidos, 2) En este sentido, las elecciones no tendrían el papel de seleccionar sino únicamente legitimar a quien ha sido electo anticipadamente; las elecciones reales se darían dentro del propio PRI; 3) La no división real del poder y el predominio del presidencialismo.

El sistema político es legítimo y aceptado en la medida que ha funcionado efectivamente como mediador entre intereses contrapuestos, como equilibrio de demandas. Scott atribuye la existencia de un gobierno fuerte en la escasa institucionalidad de la vida social y, según la perspectiva de la teoría de la modernización se transmitirá a un sistema democrático.

Otro autor K. Johnson, (5) quien también atribuye lo específico de la "democracia mexicana" al predominio de las estructuras informales legales y define al régimen político mexicano como "democracia esotérica" que ha permitido, de cualquier forma, la competencia por el poder, pero a que ésta compe

(5) Johnson, K., "Mexican Democracy... a critical view", Allyn and Bacon Inc., Boston, 1972, pag. 71

tencia sólo se siga realizando dentro del PRI y camarillas y en "alientar".

Needler, (6) considera que el régimen político mexicano - se basa principalmente en el consenso.

Si los problemas pueden ser resueltos a través de medidas administrativas implicaría, dice Needler, que las partes están de acuerdo, al menos implícitamente, en un conjunto de normas que regulan las negociaciones y en México la principal forma de solventar las disputas es la vía administrativa.

Sin embargo, el sistema goza de la adhesión popular ---- porque en el fondo el PRI y el gobierno funcionan como grandes mediadores y verdaderos representantes de la mayoría. Needler cree que en un país moderno la no democracia no puede subsistir.

El común denominador de estos autores norteamericanos es estudiosos del sistema político mexicano es su concepción funcionalista de la sociedad en la forma específica de la teoría de la modernización.

Arnaldo Córdoba (7) es muy claro cuando afirma que el Estado mexicano sea un Estado democrático, pero nadie puede negar, que siendo más bien un Estado autoritario, su poder deriva del control que ha sabido imponer sobre las más amplias masas de la población. El Estado, en última instancia, se sostiene si cuenta con el consenso y el apoyo de la población a

(6) Needler, Martin, "Politics and Society in México", *Vo of New México Puess*, 1971, pag. 4, B-25

(7) Córdoba Arnaldo., *La Política de Masas y el Futuro de la Izquierda en México*, Serie popular Era, México, 1979

la que gobierna. Lo anterior significa para Córdoba que el Es tado mexicano tiene una política de masas capaz de institucionalizar los conflictos.

Lo que definiría al Estado mexicano, según Córdoba, es - su política de masas, en ella se funda su poder sobre la so-- ciedad. La política de masas para este autor no es sino el -- control y el ascendiente del Estado sobre y en el seno de las amplias capas de la población trabajadora de las ciudades y - del campo. La política de masas le ha permitido al Estado me- xicano contar con un consenso político cada vez mejor organi- zado.

La otra gran corriente de interpretación del Estado mexicano a la que hemos denominado coercitivista, se inicia con - Frank Branderboug. Para este autor, el Estado mexicano es un "despotismo benévolo" y limitado por la no reelección.

Lint es el más influyente de los teóricos del Estado au- toritario. Dicho autor propone un modelo de Estado diferente al democrático y al totalitario, distinguible de los anterio- res por los siguientes rasgos; pluralismo limitado, escasa mo- vilidad y liderazgo personal o de grupo.

Kaufman, (8) retoma el modelo de Lint y elabora una tipo- logía comparativa entre regímenes democráticos, autoritarios y totalitarios, para luego aplicar a México sus conclusiones - teóricas. Las dimensiones que toma para la comparación son: - naturaleza y grandes pluralismos, naturaleza del oonsenso pre dominante de élite, grado de movilización del dominador .

(8) Kaufman, "Decisión-Making, in authoritarian Regime; The politice of profit Saving in México, "Columbia U. tesis PH. D 1970

La diversidad de planteamientos a cerca de la naturaleza del Estado mexicano y del fundamento de su dominación remite a dos problemas básicos de la teoría política; por un lado, el de la democracia política y, por otro, el de la relación ---- entre consenso y coerción ligado a del ámbito específico del Estado.

Para Locke, (9) la sociedad civil puede concebirse independientemente del Estado; la sociedad tendría su fundamento en el reconocimiento de la ley moral y de los derechos morales mutuos, así pues, el gobierno tendría un carácter secundario e instrumental, y su fin sería el mantenimiento de la seguridad de la sociedad y por ende, de su estabilidad económica.

En Locke y Hobbes (10) hay una tendencia a identificar al Estado natural prepolítico de la humanidad con el estado de libre desarrollo de la actividad económica. En la sociedad prepolítica, el desorden producto de la lucha entre iguales impondría el surgimiento del Estado, con él no hay un pacto asociativo, como luego propugnaría Rousseau, si no la sujeción al monarca. Así la razón cede en su soberanía al príncipe en aras de que la sociedad subsista. En su Estado tal, la libertad no queda excluída pero es siempre una concesión del príncipe. La dictadura de Hobbes es una dictadura para todos.

Sin embargo, para Lenin (11) la democracia burguesa significa únicamente igualdad formal; el reconocimiento formal de la igualdad entre los ciudadanos, el derecho igual de todos para

(9) Thomson, David, Las ideas políticas, España, 1977; Ed. Nel p. 67-69.

(10) Ibid p. 51-57.

(11) Lenin, V. obras completas, México, 1979, T. XVIII, Ed. Salvador Allende, p. 342

determinar la estructura del Estado y gobernarlo.

Por otro lado, se ha considerado que una de las diferencias entre Estado liberal y Estado social se da en cuanto al ámbito, las relaciones y las funciones de la sociedad civil y la sociedad política.

En el Estado liberal, la sociedad civil comprende el ámbito de las relaciones privadas en el que se generan los mecanismos básicos del consenso, en cambio, en el Estado social - la sociedad política invade extensos campos de lo civil aspectos de la vida económica con el intervencionismo estatal y, principalmente, el ámbito de lo privado-colectivo, es decir, de las instituciones y organizaciones privadas. En el Estado liberal, sociedad política y Estado se identifican en el campo de lo político como propio del ciudadano.

El Estado democrático burgués moderno no sólo implica la igualdad formal de los ciudadanos, el sistema de partidos la representatividad y el voto, sino esencialmente la autonomía relativa de una parte de la sociedad civil y política con respecto al Estado.

La Revolución Mexicana culmina con la Constitución de 1917, producto de la guerra de clases y de las mediaciones necesarias para definir la victoria de un nuevo bloque dominante. Aunque la Constitución del 17 no contemplaría el Estado social marca una novedad básica que introduce como en todo Estado social, el reconocimiento jurídico de las clases fundamentales en la sociedad y de sus contradicciones. De 1917 a 1935 se viven periodos de transición al Estado social, donde el proletariado pasó a ser la clase subalterna fundamental en sustitución del campesinado.



De 1958 a 1955 transcurre un periodo de maduración del Estado social. El aspecto del intervencionismo estatal aunque se refuerza con Cárdenas no alcanza su máxima expresión con él. Entre 1940-1955 el control urbanizacional se dio por la vía del consenso.

En el caso mexicano, lo autoritario tomó forma de control organizacional y jurídico de los agrupamientos de las clases dominadas por parte del Estado. Este control nace con Cárdenas (aunque sus antecedentes se remontan a los años 20) y en el ámbito de una amplia alianza de clases. Así es como el Estado mexicano llega a los años 60, deja de ser un patrón de la acumulación y pasa a constituir un requerimiento político y sigue necesitando el control organizacional para poder subsistir.

El Estado mexicano sufrió su primera crisis con el movimiento del 68. El régimen de Echeverría trató de sostener y revitalizar la base conceptual del Estado en su vertiente de concesionar a las clases subalternas.

La política de "desarrollo compartido" se ofrecía en el contexto de una crisis económica objetiva incuestionable.

La década de los años setenta y los primeros años de la década de los ochenta, se caracterizan por los intentos de recuperación de la legitimidad del Estado. La crisis política en la que el sistema político mexicano vivió a partir del movimiento estudiantil de 1968, explica en gran proporción una serie de medidas de apertura democrática emprendidas por el Estado mexicano en los últimos tres lustros.

La crisis se presenta en el Estado por los cambios que se han operado en la sociedad civil, incluso puede decirse que debido a la modernización, la urbanización y la industria

lización promovida por el Estado, la sociedad civil cambia y aparecen nuevos grupos y nuevas reivindicaciones que ellos -- plantean de una manera inédita(12).

La alta vulnerabilidad de la economía mexicana a los impactos del mercado internacional, ha revelado que el principal problema del país radica en el agotamiento de los dos modelos que han orientado el desarrollo económico-social del -- país a partir de los años cuareta : el de la industrializa-- ción y el del intervencionismo económico del Estado, que ha-- había servido de principal impulsor del crecimiento hasta ha-- ce una década. Se ha propiciado la crisis de la forma del Es-- tado, con el fin de abandonar el welfarestate y sobre todo -- las funciones estatales de planificación, negociación sala-- rial, y muchas otras mediaciones gubernamentales propias de -- las políticas públicas.

El Estado se había visto involucrado en demasiadas activi-- dades, diluyéndose así el sentido real de sus prioridades y, lo que es peor, perdiendo capacidad real para atenderlas.

Como representa a las exigencias de un cambio profundo -- se plantea la reforma del Estado, toma forma el proyecto neo-- liberal cuyos principios fundamentales son la vuelta al libre mercado y el desmantelamiento del aparato estatal.

Se pretende reducir la acción del sector público; limi-- tar los espacios de participación de las organizaciones labor-- rales y populares en el régimen; eliminar la responsabilidad de las instituciones sobre la cultura y los valores no, cargar más con los costos de la política social y de bienestar.

(12) Paoli Francisco, Estado y Sociedad en México, Edit. Océa-- no, 1986, pag. 81-86

Dar lugar a mecanismos de competencia y regulación del -  
mercado internacional. Privatización de las llamadas empresas  
no estratégicas.

Una mayor disciplina fiscal, disminución del gasto público  
co.

Las cuestiones que abarca la modernización del Estado --  
son muchas y cada una de ellas tiene consecuencias profundas.

## C. CARACTERIZACION DE LA POLITICA PUBLICA

### Aspectos sobre la Política Social

La administración pública corresponde al aparato administrativo del gobierno que busca satisfacer y dar realidad al proyecto que en él se establece. En este marco se circunscribe la necesidad de eficientar el aparato público, pero también a la necesaria participación que requiere un sistema de gobierno democrático. Igualmente, no se pueden olvidar las actividades legitimadoras del Estado, dentro de las que podría encontrarse, en un momento determinado, la política social.

Un proyecto del Estado conlleva elementos ideológicos justificativos de su accionar al proyectar las contradicciones sociales y recuperar políticamente las demandas sociales.

Un proyecto gubernamental comprenderá los aspectos políticos y administrativos implicados en su acción, donde las distintas demandas sociales se combinan con el sustrato ideológico, generando una función de preferencia cuya conversión es necesaria para la administración pública en objetivos generales de política pública.

Dentro del contexto han aparecido más actores, grupos colectivos que reclaman su participación en los mecanismos de decisión y en los resultados de la acción de los poderes públicos.

La legitimidad de la acción se basa en su capacidad del poder público para dar respuesta a las demandas de los sectores implicados en su ámbito de actuación que en su teórica legitimidad ideológica o constitucional.

La naturaleza de la administración pública tiende a identificarse con la burocracia. La burocracia afirmaba Hegel, es el espíritu del Estado. Marx afirmaba por el contrario que la burocracia simbolizaba la falta de espíritu de ese Estado.

Pero si hablamos de burocracia el modelo al cual hemos de referirnos no es el de Hegel o el de Marx, sino el construido por Max Weber a principios del siglo XX. En el modelo weberiano el nacimiento del proceso de racionalización moderna, junto con el sistema jurídico y la organización capitalista de la actividad empresarial. En ese poder legal, distinto de los otros tipos, el poder tradicional y el poder carismático, encontramos las características ideales típicas del sujeto (la burocracia) y del ordenamiento (la administración).

El sujeto está constituido por los funcionarios especializados, remunerados por el erario público y sometidos al poder público. El ordenamiento contendría las características estructurales típicas: rígida división del trabajo por competencias establecidas a través de formas objetivas, la continuidad de los órganos administrativos, que vendría a ser su dimensión temporal, y la estructura jerárquica (13).

Toda política pública, es algo más que una decisión, normalmente implica una serie de decisiones, decidir que existe un problema, decidir que se debe intentar de manera de proceder y aunque la mayoría de ocasiones el proceso no sea tan racional, la política pública comporta una serie de decisiones relacionadas.

(13) Weber, Max, Economía y Sociedad, F.C.E. México, p. 255 y 55

El proceso de elaboración de la política pública implica decisiones e interacciones entre actores, grupos, anuncios e instituciones influenciadas por las conductas del conjunto de grupos y organizaciones afectadas.

También una política pública puede consistir en no hacer nada, este tipo de no decisión, resulta extremadamente relevante en la formación de las agendas o programas de actuación pública.

Se trataría, por tanto, de construir el proceso, es decir la serie de acciones que conducen a la definición de un problema y al intento de solucionarlo, un problema entendido -- como la insatisfacción relativa a una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública.

Solidaridad queda inmersa dentro de una agenda de tipo - institucional porque sus asuntos son explícitamente expuestos para la consideración activa de los encargados de tomar decisiones, y además en la dirigida ante cualquier gubernamental a nivel local, estatal o nacional.

#### D. CARACTERIZACION DE LA POLITICA PUBLICA.

##### Aspectos del Programa Nacional de Solidaridad

El día dos de diciembre de 1988, se anunció la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad Social.

En ese evento fueron señalados una serie de principios y orientaciones que perfilan, con otras aportaciones posteriores, el marco filosófico y, en buena medida, los aspectos operativos del programa: participación social, diálogo, concertación, corresponsabilidad, pluralidad, honestidad y transparencia, etc. El "Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad", se definieron con claridad -- los sujetos de atención del programa: grupos indígenas pobladores de las zonas áridas y colonos de las zonas urbanas. --- Asimismo se definieron seis áreas donde este programa trataría de incidir, salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

El Pronasol es un instrumento creado por el Gobierno de la República que tiene por objeto sostener un ataque frontal a la pobreza extrema. Este compromiso tiene como propósito -- promover de manera coordinada con los tres niveles de gobierno y concertada con los grupos empobrecidos, su integración a las actividades productivas, al mismo tiempo que se propicia su acceso a los mínimos de bienestar social.

Con base en dichos principios y orientaciones, el Pronasol define entonces su método de trabajo, destacando en el -- diálogo permanente que permite la definición de acciones, los modos de hacerlas y las formas en que se operen las obras ---

para el beneficio de la comunidad y la concertación social -- como el proceso que permite dar respuesta a las demandas planteadas por las propias organizaciones, donde ellas definen el rumbo de su desarrollo y el ritmo de los trabajos a realizar de manera inmediata, sin esperar la integración de grandes programas de gobierno. Finalmente, dentro de estas orientaciones se señala que se procurará que los recursos lleguen directamente a manos de los beneficiarios quienes participarán en la ejecución de las acciones así como en su evaluación.

El Programa inició sus acciones, anunciando la instrumentación y operación prácticamente inmediata de diversos programas. Pocos observadores de la vida política nacional, incluyendo a algunos de sus más fervientes promotores, pudieron imaginar en aquel momento la enorme importancia y trascendencia -- que el Programa tendrá dentro del contexto de la sociedad mexicana, tanto en el ámbito social como en el político y económico.

#### **Asignación de recursos.**

Como es bien conocido, los recursos presupuestales del ramo XXVI, durante la administración anterior se les conocía como "desarrollo regional". Estos recursos, otorgados a los gobiernos de los estados a través de la firma de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD's), les permitían a estos llevar a cabo diversas obras públicas de la más variada índole, desde educación, infraestructura camionera, salud, hasta seguridad pública y readaptación social, esto es patrullas y cárceles.



La naturaleza original del programa no se percibió durante el primer año de existencia de mismo y fue, en términos -- prácticos una extensión inercial de los programas y presupuestos de desarrollo regional tradicionalmente existentes. Ello a pesar de que durante el proceso de transición administrativa entre De la Madrid y Salinas se promovió y se concretó en cierta medida la suficiencia programática presupuestal para el nuevo programa de atención a la pobreza extrema.

Así, para el año de 1989 la mayor parte de los recursos asignados al ramo XXVI lo fueron para programas "tradicionales" de dicho ramo. En el caso de la existencia de recursos frescos, que no estaban comprometidos en el PEF 1989, fueron utilizados para atender básicamente compromisos asumidos durante la campaña política electoral.

El Pronasol dispuso en 1989 de recursos presupuestales - por un poco más de 1.6 billones de pesos y desde ese año el ritmo de su crecimiento ha sido muy notable; 3.2 billones en 1990, prácticamente un incremento del 100 por ciento; y casi 4.5 billones en 1991. Para los tres años considerados el promedio de crecimiento anual fue del 88.1 por ciento.

Este programa fue diseñado y opera conforme a mecanismos y procedimientos establecidos centralmente, cuestión que --- puede considerarse como común a otros programas considerados típicos del Pronasol, sobre todo los más significativos como el de los Fondos Municipales de Solidaridad, Solidaridad para una Escuela Digna, etc. Ante necesidades reales de gran magnitud, cuya validez nadie discute, la coordinación del Pronasol se da a la tarea de diseñar, instrumentar y operar los programas que juzga necesarios y pertinentes.

En este caso como el de algunos otros programas, la concertación se establece entonces como acto de adicción a la iniciativa centralmente, a través de la firma y consecuente aceptación de las reglas y mecanismos definidos con anterioridad al acto forma de concertación. Seguramente ante problemas de tal envergadura ese tipo de respuestas puedan justificarse como las más prácticas y posiblemente como las únicas viables.

Sin embargo, lo que en todo caso se cuestiona es el peso presupuestal abrumador que este tipo de programas tiene respecto al total y particularmente frente al escaso peso que, - por otro lado, poseen aquellos programas concertados verdaderamente desde abajo, conforme a necesidades más sentidas y -- con alta participación en su diseño y elaboración, cuestión - que le daría al Pronasol y carácter mucho más apegado a la mo dernización del país, y que sin duda haría al Pronasol más eficaz y eficiente en la consecución de sus propósitos, junto con la participación social en el manejo de los recursos, la ejecución de las obras y el control y evaluación de las accio nes .

**RECURSOS PRESUPUESTALES DE SOLIDARIDAD  
POR TIPO DE PROGRAMA. 1990 .**

Tipo de programa	Monto	Porcentaje
Bienestar social	1'854,398.5	57.1
Productivos	795,110.8	24.5
Infraestructura	597,923.9	18.4
Total	3'247,433.2	100.0

★

Como puede observarse, en 1990 a los proyectos de bienes social correspondieron el 57.1 por ciento de los recursos, a infraestructura el 18.4 por ciento y a la vertiente productiva el 24.5 por ciento restante. A primera vista ellos ----- quizás pudiera parecer razonable. Sin embargo, valdría recordar que en los programas de carácter productivo están contabilizados los programas correspondientes al programa de Fondos de Solidaridad para la Producción, que se orientan totalmente a la habilitación, y por lo mismo no sirven para capitalizar las actividades productivas de sus beneficiarios.

En ese sentido como ha sido reconocido por las propias - autoridades del programa, debe ser prioritario y fundamental potenciar esta vertiente de Solidaridad, ya que constituye -- desde nuestro punto de vista, la única respuesta suficiente-- mente sólida para combatir de manera adecuada a la causa de - fondo de la pobreza extrema: la falta de empleo e ingreso jus to y suficiente.

## II. ESQUEMA DE LA POLITICA PUBLICA.

El marco metodológico propuesto permitiría caracterizar el efecto de la política social en el ámbito político. La secuencia histórica por la que atraviesa un sistema político sería, en primera instancia, la disminución de los centros de poder locales para consolidar instituciones políticas Nacionales, - posteriormente, la expansión del poder para asimilar nuevos - grupos que demandan participación y, al final, una nueva dispersión y distribución del poder en el sistema.

El ámbito social presenta el mayor desafío metodológico su idea sería tener capacidad para detectar como la política social comienza a incidir en los modos de inversión y articulación social entre regiones, localidades y centro. Es decir, la tendencia al fortalecimiento o al debilitamiento de las -- configuraciones sociales locales, con dos modos de organización en la producción y en la reproducción, espacios de expresión de identidades locales y mantenimiento de una cultura regional.

A través del análisis regional, se pretende detectar los aspectos culturales de la región y su configuración esto es, los valores fundamentales que constituyen el eje articulador de la acción social en una región; el grado de identificación de este marco devolver en los diversos grupos sociales, étnicos y geográficos de la región; la articulación y tipo de inversión de esta identidad regional con el proyecto de identidad nacional.

Cada conglomerado social desarrolla maneras particulares de organización social, mecanismos propios de comunicación, - cooperación y de solución de conflictos. Esta dinámica determina valores simbólicos y tradiciones que se respetan en las diversas actividades, sean éstas de producción, representa---ción, negociación o de cualquier tipo.

En el ámbito político, se intenta visualizar el status y papel que desempeñan algunas instituciones y agrupaciones locales no tanto como estructura de poder, sino como productores de valores sociales y/o civiles.

Por tanto, en el ámbito social, el análisis deberá aproximarse a la construcción de un perfil que refiera a la dinámica regional, entendiendo las tendencias a la apertura de espacios de expresión local, y las facilidades u obstáculos que esa dinámica ofrezca a la política social.

## A. El Aspecto Político.

La distribución del poder. La política es la actividad que define el poder y ejerce sus prerrogativas . En esta --acepción, se le debe considerar como una función social -ya que su cumplimiento es inseparable de la colectividad, la que a su vez deslinda el campo y determina la orientación,- así como una función necesaria, pues sin ella el grupo se disolvería en la anarquía. El concepto de política entendido como modo de actividad o de praxis humana está estrechamente vinculado con el poder. El poder ha sido definido tradicio--nalmente como " los medios para obtener una ventaja" o análogamente, como el " conjunto de los medios que permiten conseguir los efectos deseados ". El poder político pertenece a - la categoría del poder de un hombre sobre otro hombre (no del poder del hombre sobre la naturaleza ) . Esta relación se expresa de muchas maneras : relación gobernantes-gobernados, relación soberano-súbdito, relación Estado-ciudadano, etcétera.

El análisis político realizado a nivel regional se refiere a la dimensión espacial de los procesos políticos. Esto es, el análisis de las relaciones de poder y dominación en un territorio dado, territorio que a su vez se explica como un objeto de luchas de poder y como producto de luchas anteriores. El federalismo es una búsqueda constante de equilibrio y distribución armónica de ocmpetencias políticas y administrati--vas entre la federación, el estado y el municipio.

Para caracterizar el ámbito político se entiende que --- éste se refiere al espacio en donde se dan las relaciones de poder, es decir donde interactúan diferentes sujetos sociales,

con diferentes capacidades y oportunidades para participar en diversas acciones de la sociedad. Es aquí donde se ubican diferentes instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que cumplen funciones de dominación y dirección política.

Las instituciones que pertenecen a esta categoría son : el gobierno, que incluye los poderes Ejecutivo y Judicial; por otra parte el Poder Legislativo; los partidos políticos; los grupos de presión, que incluyen a los empresarios, organizaciones sindicales y las instituciones que cumplen funciones ideológicas: la Iglesia, las universidades, los medios de comunicación, etcétera. Estas últimas generalmente no tienen como objetivo el ejercicio del poder, sino más bien la incidencia en él, esto es orientar en cierta medida la acción del Estado de acuerdo con sus intereses particulares.

En el ámbito político se tiene que hacer alusión a los actores referidos anteriormente, donde se ha de reconocer el diferente peso que tienen en la toma de decisiones. Los estudios acerca de política gubernamental -es decir la política de los gobiernos- no sólo se ocupan de lo que hacen los organismos gubernamentales, sino también de cómo lo hacen; no sólo de su contenido, sino también de su gestión. La manera en que se realiza un programa afectará ciertamente su contenido y sus resultados.

Dentro de la política gubernamental, la política local representa una de sus dimensiones. En ese sentido, la política es el proceso mediante el cual el gobierno distribuye bienes, servicios y privilegios o establece las normas para que sean distribuidos por otras instituciones sociales. El gobierno o administración local es la subdivisión política del go-

bierno o administración regional o nacional, que desempeña -- funciones definidas culturalmente como de carácter local y -- que, en la mayor parte de los casos, es investido de su poder legal por el gobierno regional o nacional aunque, hasta cierto punto, puede actuar discrecionalmente cuando es preciso adoptar decisiones.

Por consiguiente, la política local no sólo consiste en las actividades locales relacionadas con cuestiones de política nacional, sino que conlleva un determinado margen de acción dentro de los límites de la entidad local de gobierno en lo que se refiere a la selección de autoridades administrativas y en la elaboración y ejecución de la política gubernamental. Estas decisiones no son adoptadas necesariamente de manera unilateral mediante el sistema político local y sus instituciones; a menudo las decisiones adoptadas en común con otros gobiernos, y los procesos e instituciones políticos locales suelen hallarse interrelacionados con los de las localidades vecinas y con los sistemas políticos regionales o nacionales. Además, se puede afirmar que las pautas políticas a nivel local son muy diversas. Asumen un carácter específico en cada localidad concreta, de acuerdo con la influencia de las corrientes ideológicas, la estructura social, la tecnología de la sociedad y se podría agregar el (o los) problemas de que se trate y la relación de fuerzas existentes en el momento en que se elabora la política.

El centralismo que caracteriza al sistema político mexicano se basa en un fuerte presidencialismo. El presidente -- corresponde al centro nervioso de las estructuras políticas nacionales. Esto es así debido a múltiples factores, entre -- los que se encuentran la estructura misma del partido oficial (PRI, el jefe real es el presidente de la República en turno),



147545

el debilitamiento y/o cooptación de los caciques locales y regionales, la unidad burocrática de las centrales obreras y -- campesinas, la disminución del poder político del Ejército, -- etcétera. La ubicación misma de los poderes federales no es -- otra cosa que una influencia centralizadora, donde el gran to-- mador de decisiones atrae al resto de su camarilla, percibién-- dose la cercanía geográfica como el elemento de influencia. -- Uno de los papeles centrales del Ejecutivo corresponde a la -- negociación táctica o expresa que realiza con los diferentes grupos de presión, siendo fundamental el logro de un equili-- brio parcial entre el Ejército, la Iglesia católica, el movi-- miento obrero, la burguesía nacional, el capital extranjero, organismos financieros internacionales, entre otros.

El otro elemento que refuerza la centralización del po-- der en México corresponde a la organización misma del PRI, -- que cuenta con órganos colegiados y responsables de estos ór-- ganos para su manejo vertical. En este sistema siempre prima el interés "nacional" (del centro), sobre el local o estatal existiendo gran control por parte de los delegados nacionales o "especiales" sobre las entidades federativas en días de -- elecciones. Además el sistema corporativo o sectorial (secto-- res obrero, campesino y popular), corresponde a un sistema de control sobre estos actores sociales. Por otra parte, existe toda una serie de controles del Ejecutivo nacional sobre las entidades federativas, llegando hasta la desaparición misma -- de los poderes, vía el Senado de la República, aunque en oca-- siones se prefiera la "solicitud de licencia" del gobernador, por significar un costo político menor. Este sistema se repro-- duce, con los matices y acomodados consecuentes, con respecto a los gobiernos de los estados y los municipios.

## B. El Aspecto Económico

El desarrollo es un proceso que abarca todos los ámbitos de la vida social, entre lo que es necesaria una interrelación armónica que evite desequilibrios en el largo plazo.

En México y en toda América Latina, la historia ha registrado un itinerario de modelos de desarrollo que no sólo han expresado la tendencia más general de la concentración de capitales sino que la han favorecido e impulsado, según las expresiones de buena parte de los autores que se han preocupado por el tema. Es posible identificar dos grandes orientaciones que han animado los procesos de desarrollo industrial en la región latinoamericana. La primera de ellas, denominada periodo de crecimiento hacia afuera, abarca aproximadamente desde mediados del siglo pasado hasta la crisis de 1929, caracterizada por basarse en el sector primario exportador que desempeñaba el papel dinámico en la economía y, por tanto, no tenía nada que ver con el resto de los sectores económicos de la nación, pero que era considerado en ese entonces, como el motor que irradiaría sus beneficios hacia el conjunto, de manera que el gran desequilibrio observado no se percibía negativamente. Es el llamado periodo de los enclaves económicos que representaron, para algunos al menos el germen de lo que más tarde será el gran desequilibrio estructural de las zonas económicas nacionales .

El incremento de las importaciones que trajo asociada la expansión económica, y fenómenos con el boom petrolero entre otros, explican el resurgimiento de la crisis estructural.

Igualmente explican la aparición del tercer periodo del modelo de desarrollo descrito que se caracterizó por la transnacionalización financiera, como antesala de los procesos de globalización económica. Esta economía de la industrialización trajo consigo una profunda revolución de la estructura económica espacial, en la que radican los problemas de desequilibrio regional.

El proceso social obedece a la acción de agentes sociales, es decir los hombres crean la sociedad. Es sabido que los seres humanos nacen en un mundo ya hecho, en sociedades existentes, ingresan a una historia ya en curso, se inscriben en estructuras materiales y mentales que tienen antecedentes, un presente y destinos probables.

### C. El Aspecto Social.

"Nuestras sociedades actúan modificando las relaciones sociales, los modos de comunicación tomando decisiones y viviendo conflictos, todo ello contando con una "orientación", cuyo significado se obtiene por la acción histórica de los hombres". (14)

La relación social no puede aislarse del sistema del que forma parte, de un espacio definitivo por intervención de una colectividad sobre ella misma. Para que exista una relación social entre dos o más actores sociales es necesario que pertenezcan al mismo conjunto, que se ubiquen en un espacio de relaciones que les da sentido. Es espacio de relaciones sociales se establece mediante un sistema de acción que

(14) Georges, Burdeau, Tratado de Ciencia Política, T.I. Vol. 1, Edit. UNAM, 1992

comprende "juegos" de actores sociales y el manejo de símbolos que remiten a una representación social y a una representación de un "papel" dentro del sistema de relaciones, fundamentadas en estructuras de poder orientados por la acción -- histórica. Es mediante el espacio de relaciones sociales --- como se vive la identificación que condiciona el modo como - se establecen los sistemas de acción y como se expresa la -- producción.

En los niveles regional y local se manifiestan configuraciones de relaciones sociales diversas. Estas van desde el espacio urbano hasta el rural, conservando características de diversidad y localismo. En el ámbito social es necesario comprender esta especificidad regional y local; los aspectos "autéctonos" como expresiones de la cultura , historia, creencias, símbolos, y tradiciones de las comunidades. México es un país diverso, en el que se presentan grandes diferencias en la población por su ubicación en el espacio y en la sociedad. Estas peculiaridades constituyen determinados espacios de relaciones sociales locales.

Actualmente existen en México procesos de transición para la mayor urbanización, misma que lleva aunada la transición política en dos vertientes, una correspondiente al paso del pacto corporativo a una creciente realidad ciudadana y la otra referida a que la ciudadanía ha comenzado a recuperar espacios, aunque sólo sea como sujetos sociales. En los años cincuenta se consolidó el capitalismo que buscó urbanizar un país rural, que generó una clase media creando una sociedad diversa y demasiado compleja como para continuar regida por la sencillez corporativa de un acuerdo cupular entre las clases fundamentales.

Los sujetos sociales resultantes de esa modernización se mezclan conflictivamente; es la pugna de los intereses de la sociedad con los intereses sedimentados del pacto por el que se inició la modernización social y económica. Actualmente - esa cohesión parece sometida a transformaciones al grado de que puede decirse que existe la necesidad de un nuevo pacto político nacional que articule los discursos de los grupos - que permanecen al margen de dicha cohesión y que adquieren - presencia local o regional.

La modernidad tiende inevitablemente a inhibir estas maneras de expresión e impulsar una estandarización de las configuraciones sociales, sin embargo también es cierto que las regiones y localidades tienen una capacidad de absorción e - incorporación de la modernidad dentro de su propia identidad. Es así como algunas sociedades con altos niveles de desarrollo económico y tecnológico han podido, al menos, conservar sus características culturales autóctonas, simbolizando y valorizándolos nuevos modos de producción y organización so--  
cial.

Es necesario asumir la dinámica administrativa como la - expresión concreta de la acción estatal que busca incidir en los ámbitos económicos, político y social. La acción estatal deber ser eficiente para lograr los objetivos que persigue y favorecer los procesos a los que se orienta para responder a la problemática social. Así, la administración pública, entendida como un sistema estructurado orgánica y funcionalmente para implementar la acción gubernamental, está inmersa en - la problemática de la centralización en sus diversos ámbitos. Además, todo proyecto o política estatal en vías de revertir tendencias centralizadoras pasaría por el aparato de la administración pública.

La jerarquía de cualquier organización formal presenta la distribución de la autoridad. La autoridad, para los administrativistas clásicos, era considerada como el instrumento adecuado para la coordinación significando un poder formal - que otorgaba el derecho de dar órdenes. Este tipo de organización presuponía un comportamiento racional en el que los miembros se conducían de acuerdo con normas lógicas prescritas. Por consiguiente, para los administrativistas clásicos la centralización descentralización era un problema de tipo técnico, cuya solución radicaría en las posibilidades de --- fragmentar la actividad en busca de una disminución de es--- fuerzos y una maximización del rendimiento.

### III. DIAGNOSTICO Y ANALISIS DE LA POLITICA SOCIAL

La integración de un diagnóstico permite por una parte, identificar los núcleos de decisión responsables de la elección de opciones en el contexto local y, por otra, detectar las redes de decisión que conforman el proceso de decisión real. En la observación de la dinámica administrativa se pretende analizar la estructura de los procesos de decisión y el grado de autonomía en decisiones administrativas fundamentales de estados y municipios (presupuestarias, programáticas, de elaboración de estructuras organizativas, de control) y la capacidad de fijación de objetivos, metas y programas regionales. La observación de la iniciativa de las acciones y sus participantes, del diseño de políticas, del origen de los recursos y de su aplicación parecen ser elementos básicos en este análisis.

Para abordar este nivel del estudio se propone abarcar los siguientes aspectos a partir del seguimiento (o reconstrucción) de políticas o programas prioritarios para el estado o municipio.

La unidad más sencilla del análisis serán las acciones, realizadas o en marcha, que pueden ser identificadas durante el periodo en estudio. De una u otra manera las acciones prioritarias son el producto concreto del proceso de decisión en la unidad más sencilla del análisis. Esto es, se pretende aislar, para cada una de las áreas sustantivas definidas qué cosas se han realizado incluyendo un primer nivel de análisis respecto a la interrelación, y la coherencia que exista entre

las distintas acciones y áreas. Esta parte del análisis permitirá integrar un "mapa" de los productos de los procesos de decisión presentes en la entidad, que serán la base desde la que se puede inferir, a partir del nivel más concreto, como se ha construido y opera el andamiaje de las premisas definidas que orientan de manera determinante los procesos de toma de decisiones.

Identificación de las políticas. Una vez identificadas -- las acciones realizadas o en marcha en cada una de las áreas sustantivas es posible, entonces, buscar su articulación con el nivel de las políticas, esto es visto, prescrito en el ámbito de los objetivos, estrategia, criterios y acciones contempladas por las políticas, ya sean éstas federales o estatales. En este punto interesa identificar las siguientes variables.

a) De qué nivel es la política, es decir, si corresponde a una política global del gobierno federal o si por el contrario, se está en presencia de una política de ámbito estatal. En este segundo caso debe, además, correlacionarse con lo que son las orientaciones programáticas del nivel central, con objeto de detectar las eventuales incoherencias, en caso de que existan , entre ambos niveles.

b) Cómo se generó la política en el nivel estatal; esto es, quiénes y con qué motivos tomaron la iniciativa de impulsar la definición de política. Respecto a este punto es necesario precisar que aunque la identificación de las personas, agentes, grupos sociales o entidades generadoras de iniciativas no siempre es posible de manera precisa, no es menos cierto que se cuenta al menos con el marco formal que señala ----



quiénes tienen la facultad de la iniciativa, a nivel institucional, lo que permite una primera aproximación, para posteriormente detectar participantes no previstos al origen de la misma.

c) Quiénes deben participar y participaron, tanto a nivel de la definición de política como en la aplicación de las mismas. En este punto interesa identificar las instituciones, personas, agentes o grupos en términos de la organización formal de los mecanismos de decisión, que tienen la autoridad o competencia para resolver determinados problemas estableciendo las jerarquías institucionales definidas y los procedimientos descritos. Con esta información es posible integrar los ciclos de decisión en el nivel normativo ("debe ser ") aunque el proceso real tiende eventualmente a apartarse de lo prescrito, por lo que mediante el seguimiento de procesos se intentará detectar el "peso" de los participantes, su poder de influencia y la función desempeñada.

d) Quiénes fueron proveedores de los recursos necesarios para la aplicación de la política. Aquí el análisis se circunscribe, también en un principio, como el punto anterior a la definición formal de las responsabilidades; aún así, puede ser altamente ilustrativo detectar participantes que aún cuando no facilitaron los recursos directamente influyeron en este aspecto. Es obvio que quienes proveen recursos determinan y condicionan en gran medida quiénes deben participar en los procesos de decisión.

Identificación de los mecanismos de aplicación. Este tema del estudio se ubica a nivel de la práctica real de la generación de las acciones, lo que es de enorme importancia en la detección de muchos de los elementos subjetivos y presentes en los ciclos de decisión. Aquí es posible detectar la estructu-

ra, de alguna manera informal del proceso, con lo que en comparación con los mecanismos formales identificados en el apartado anterior, será posible establecer y precisar, por inferencia y correlación, las variables explicativas básicas de los distintos grados en que la capacidad participativa en la toma de decisiones está repartida dentro de la estructura de decisión social, política y administrativa de la entidad y -- cuáles de ellas provienen del núcleo central y cuáles son sus bases de legitimación. En este marco, lo sustantivo a identificar, en un primer momento, puede precisarse como sigue.

a) Identificación de los participantes, esto es, qué instituciones, organismos sectores o personas han tenido participación en la materialización de las acciones realizadas o en marcha.

b) Establecer su participación en cuanto a:

- i) la amplitud de su participación; es decir si participaron en todo el proceso de aplicación de la -- acción o sólo en parte de ella;
- ii) la característica de la participación, si se hizo en el nivel operativo, de asesoría, de control o - evaluación y;
- iii) la exclusividad de la participación, si se requi--rió la intervención de uno o varios organismos e - instituciones.

c) Determinación del origen de los recursos, esto es, si los medios presupuestados fueron otorgados efectivamente por las instituciones u organismos contemplados en la política o si, por el contrario, se debió recurrir a mecanismos no pre--vistos. Del mismo modo, interesa precisar los motivos o volú-

**147545**

menes de recursos que aportó cada quien.

d) Identificación de quién o quiénes tuvieron a su cargo la dirección o coordinación de las acciones.

## A. PARTICIPACION SOCIAL.

Este elemento constituye el rasgo distintivo y el elemento básico de la política social que abre en la década de los ochenta con algunos programas, a veces relativamente pequeños y otras, aunque de grandes proporciones, no alcanzan a manifestarse como dominantes en la acción social del Estado.

Programas como IMSS-COPLAMAR, CONASUPO-COPLAMAR, las brigadas rurales de capacitación y alfabetización rural, los programas de autoconstrucción, etcétera, forman parte de esa vertiente de actuación gubernamental, en donde el Estado ha encontrado en la organización y participación comunitaria, el elemento determinante para romper las limitaciones e ineficiencias del burocratismo que arraiga en los esquemas tradicionales de la política social aplicada durante las décadas anteriores a la crisis.

El paternalismo desmedido provoca la inmovilidad de los grupos sociales, su participación en estos programas que han logrado consolidarse durante la década, ganando su continuidad y en algunos casos abriendo clara tendencia de expansión en el marco de la política social.

El esquema corporativo que sirvió a la estabilidad política reclamada por el desarrollo industrial, ha sido descalificado por esta nueva fórmula de la política social, no obstante que éste aún no se convierte en la forma generalizada. Los esquemas tradicionales han adquirido la fuerza de la inercia, tanto en la acción de los aparatos burocráticos como de

los núcleos sociales y por tanto su sustitución de una sería dificultad, por un lado la de romper su dinámica propia y por el otro, la de construir una organización social y democrática como contrapartida.

La constitución del Programa Nacional de Solidaridad es una muestra de la voluntad del Estado para acicatear a la participación social como valuarte de la política social y en general como el elemento articulador de la relación política -- que habrá de prevalecer.

Ante tal manifestación, la participación social debe ser:

- 1.- Consciente porque debe producir en el grupo actuante la reflexión sobre sus capacidades en la solución de su problemática y potenciar éstas con el apoyo de los recursos gubernamentales.
- 2.- Organizada, que cuente con una sólida organización estable para concertar y compartir responsabilidades que logren el funcionamiento del programa.
- 3.- Evolutiva, puesto que un determinado grupo social que efectúe la operación de un programa que satisface una necesidad esencial tiende, con el transcurso del tiempo, a perfeccionar su forma de actuar y ampliar tanto en la cobertura de su función como su grado de participación en ésta. En muchos casos incluso la organización salta a nuevos campos a formas de acción no previstos en la implantación corresponsable de determinado programa.

En el centro del nuevo arreglo institucional se encuentra la necesidad de una gestión estatal de tipo novedoso, que

sin renunciar a la responsabilidad pública de proporcionar -- bienestar social, impulse y apoye el enérgico reclamo de la sociedad civil o de los grupos de ciudadanos que están emer-- giendo. Esta es precisamente la vertiente que articula y da cohesión programática a solidaridad.

Esta participación social que surge implica que se re--- quiere proporcionar cause institucional a las demandas de bie- nestar social-ciudadano frente al Estado.

Estas exigencias son cada vez más desbordantes de los -- marcos corporativos gremiales, e intentan hacer a un lado en la medida de lo posible al aparato burocrático institucional y a su respectiva estructura de poder.

En el espectro de las demandas más organizadas, sobre -- todo aquellas inscritas formalmente en el esquema estatal, -- siguen presentes como variables centrales de su acción la ne- gociación y la demanda al sistema, que en todo caso, han sido propuestas pero no olvidadas como prácticas políticas y socia- les constitutivas. (15)

Ello parece quedar evidenciado con la organización de -- más de 27 mil comités de solidaridad distribuidos en todo el territorio nacional.

La participación social es el elemento fundamental. Esta participación en el programa se está dando no sólo en la eje- cución de los proyectos específicos, sino también en el dise- ño general y en la fiscalización de los mismos. Se han tomado

(15) Florencio Enrique "Programas contra la pobreza: 20 puntos del debate "Suplemento Especial V aniversario, La Jornada. 20-sep-89.

cada vez más en cuenta la intervención social por la necesidad de que los beneficiarios hagan mayores aportaciones al financiamiento de los programas; de otro lado la insistencia -- proviene del convencimiento de que son los ciudadanos los que tienen que decidir cuáles proyectos se lleven a cabo, en qué plazos y con cuáles prioridades.

Esto último tiene también alcances diversos, pues se pueden distinguir entre una concepción instrumental de la participación, para estos fines y otra que la asocia no sólo a la aplicación de una política específica sino al proceso de democratización de la sociedad.

En cualquier caso la participación comunitaria se convierte en ingrediente indispensable de la mayoría de los programas sociales . A pesar del consenso sobre la relevancia estratégica de la participación, existen múltiples trabas para su despliegue. Algunas tienen que ver con las inercias de las propias entidades gubernamentales que bloquean la participación ciudadana en general, otras con la falta de esfuerzos -- sistemáticos para pasar de la retórica a la acción.

Los esfuerzos de superación de la pobreza que tienen éxito son aquellos donde la participación de estos grupos adquieren un carácter endógeno, o, si se prefiere, una modalidad de participación que involucra no sólo la efectividad de los participantes sino también su capacidad de conocimiento, con lo cual fortalecen sus organizaciones aumentando sus recursos políticos y económicos y la misma generación de instituciones de solidaridad social. (16)

(16) Desarrollo sin pobreza, PNUD, Quito, Ecuador, Nov. 1990

No obstante, algunas políticas facilitan más que otras la convocatoria a la participación, sin perjuicio de las características regionales específicas, hay tres núcleos de políticas que facilitan la incorporación social: la autoconstrucción de viviendas y los servicios complementarios como el caso de drenaje, energía eléctrica y pavimentación; la educación y capacitación permanente de jóvenes y adultos y la prevención de riesgos de salud y problemas medio ambientales.

Es importante que se establezcan asociaciones que lleguen a constituir una red social. Se requiere para el despliegue de estas políticas un núcleo de sustentación que posibilite una expansión autónoma basada en el impulso creativo de la sociedad.

La práctica participativa debe tener un valor simultáneamente finalista e instrumental. Así, para evaluar sus resultados debe considerarse tanto la significación económica, social y política de las acciones aprendidas como el aprendizaje social que deriva de ello. Esto sin duda, explica las dificultades, tropiezos y fracasos de las políticas de promoción y ayuda a las organizaciones marginales, en distintas etapas de la historia nacional.



Un elemento básico en la permanencia y estabilidad de una política social que se construya a partir de Solidaridad, es el financiamiento.

Solidaridad se nutre de los ahorros presupuestales logrados en otros rubros del gasto público, así como de los recursos provenientes de la privatización de empresas públicas y de algunos presupuestos de bienestar social. Esta es una situación que se entiende impuesta por las necesidades de consolidar la estabilización económica, sin embargo, hacia adelante debe continuar abasteciendo los niveles de bienestar o contingentes. El financiamiento de la estrategia de bienestar social tiene que formar parte explícita de la política económica global, en específico de una política fiscal estructurada con claros objetivos sociales. Los impuestos y su distribución son los instrumentos clásicos para avanzar en este sentido.

Lo que le puede dar permanencia a una política de bienestar social es una sólida base de financiamiento que tenga como eje fundamental el fortalecimiento de las finanzas públicas. En esta perspectiva la economía política de la nueva estrategia tendrá que estructurarse entre los que más tienen y los que más lo necesitan. Los grupos que más perdieron en la época de crisis de la década pasada fueron los grupos medios, y no sería lógico ni equitativo que sean estos grupos los más afectados en una estrategia de financiamiento para combatir la pobreza.

La permanencia de la lógica del programa, más allá de los tiempos sexenales, depende fundamentalmente de la penetración y utilidad que desarrolle. Esto es, en la medida en que

la propia participación social defina sus objetivos y sus prioridades se podrá pensar en una permanencia social del programa y en sus ampliaciones. Ello depende y va de la mano con un reclamo ciudadano cada vez mayor en el país. El reclamo por organizarse y participar.

Los dos elementos anteriores, financiamiento y permanencia social se combinan para ir generando las nuevas instituciones que el gobierno necesita y requiere para responder a la heterogeneidad de los diversos grupos sociales, así como a su diversa representación política. El florecimiento y la fructificación de entidades que atiendan el bienestar de la población sólo será resultado de una práctica constante, no elusiva, que permita ir sedimentando esta relación en nuevos arreglos institucionales.

Un desafío fundamental en esta materia es avanzar en una más precisa coordinación institucional a fin de eliminar duplicidades y vicios.

Precisamente por ser la estrategia más importante en materia de política social de este sexenio, Solidaridad no puede agotarse allí. Una política social moderna para un país plural y multifacético como es el nuestro, necesita también hacerse cargo de los grupos medios cuyas condiciones de vida se han visto sobre todo en la última década crecientemente deterioradas. Es necesario dar más a quien más lo necesita pero ello no implica abandonar a otros grupos de la sociedad, perdedores de niveles de vida, con el argumento de que se está ayudando única y exclusivamente a los grupos más pobres. Esto es, la política social debe combatir a la pobreza extrema como objetivo fundamental pero también debe atender a los problemas de desigualdad social.

## B. POLITICA SOCIAL Y REQUERIMIENTOS POLITICO-ECONOMICOS

Solidaridad trata de buscar un equilibrio entre recursos públicos y organización para avanzar a los tiempos que dice la comunidad y no de acuerdo a los ritmos que retengan a partir de la disponibilidad de recursos.

Los retos para construir una política social a partir de Solidaridad como práctica sexenal y convertirse en una estrategia de desarrollo social que le de permanencia y sustento - al proceso de modernización económica que se está llevando -- adelante serían :

- Financiamiento estable y creciente.
- Permanencia social.
- Creación institucional.
- Combate a la pobreza extrema y a la desigualdad social.
- Evaluación política-institucional.
- Mayor participación en la toma de decisiones.

Estos aspectos involucran en su conjunto la posibilidad de construir una política social moderna que tenga como avanzada la relación entre el gobierno y la sociedad que se construye a partir de la rica experiencia de Solidaridad. Esta re l a c i o n , sin embargo, tiene que darse en una vinculación direc ta con la reforma del Estado que se está llevando a cabo.

La relación Estado-sociedad que el programa promueve necesita incrustarse en las instituciones públicas del futuro y al mismo tiempo construir nuevas políticas sociales que atien dan sobre bases renovadas el bienestar social de la sociedad.

El financiamiento es un elemento básico en la estabilidad y permanencia de una política social que se construya a partir del programa. El programa se alimenta de los ahorros - presupuestales logrados en otros rubros del gasto público, -- así como de los recursos provenientes de la privatización de empresas públicas y de algunos etiquetados a presupuestos del bienestar social (ordinarios). Esta es una situación que se entiende impuesta por las necesidades de consolidar la estabilización económica. Sin embargo, hacia adelante, continuar -- abasteciendo los niveles de bienestar de los grupos realmente necesitados no puede ser parte de acciones fiscales residuales o contingentes. El financiamiento de la estrategia de ---- bienestar social tiene que formar parte explícita de la política económica global, en específico una política fiscal estructurada con claros objetivos sociales. Los impuestos y su distribución son los instrumentos clásicos para avanzar en -- este sentido.

Este programa de Solidaridad debe de tener más allá de - una permanencia sexenal, es decir, se debe de dar continua--- ción a este programa de tipo político-social, para así dar - seguimiento a la principal tarea del programa la cual consiste en combatir a la pobreza extrema y a la desigualdad social que priva en las diferentes regiones del país. A la vez se debe de considerar que la permanencia de este programa se debe rá también al mejoramiento y desarrollo de las clases sociales en México.

La originalidad de Solidaridad digamos que es una "política de masas" como en otros sexenios, anteriores, pero lo -- que la difiere de las políticas sociales llevadas a cabo por

**147545**

administraciones pasadas es que en esta política a parte de que las sociedades marginadas participan, éstas tienen la libertad de tomar decisiones en cuanto a la aplicación de Solidaridad en abatir o disminuir sus necesidades prioritarias de pendiendo de la urgencia de las mismas. Es decir, empieza a -- prevalecer en las sociedades marginadas el reclamo por organizarse y a la vez participar en el programa .

### C. EVALUACION DE LA POLITICA SOCIAL

La evaluación de la política pública es un proceso de análisis crítico de los fenómenos que ocurren a causa de las acciones del Estado, dentro de él mismo y en el entorno social del que es parte.

La evaluación se presenta en cada una de las etapas de la política que la preceden, cabe señalar:

En la etapa de la formulación de la política, se da en el mismo momento de elaboración donde se realizan las funciones de previsión y análisis de las consecuencias de la decisión a tomar a través de las diversas alternativas. Aquí es importante analizar las consecuencias de las decisiones que toma el Estado en relación con el modo y la forma de aplicarlos. Es decir, darle prioridad a las necesidades primordiales de la sociedad, en donde se canalicen las mayores obras sociales que sean sumamente necesarias para los grupos sociales necesitados. Por lo tanto, le corresponde al Estado la tarea de que estos recursos (gasto público social) sea eficientemente aplicable en su totalidad en las sociedades marginadas.

Dentro de la implementación y avance se considera la política en acción y la viabilidad de llevarla a efecto.

Finalmente, los resultados, equivalen a una evaluación de conjunto, es decir medir los efectos de la política en el ámbito en donde surgió, en el aspecto social (deteriorados) y en el propio Estado.

Es aquí donde se lleva a cabo la directriz de la política a los objetivos que lo sustentan para el cumplimiento de las cuentas, nos ubica en la consecuencia de los efectos esperados, a la optimización de los recursos tanto humanos, materiales como financieros.

Dentro de una política pública en particular, se evalúan los resultados directos y sobresalientes a un nivel alto de agregación.

Es decir, analizar los instrumentos de apoyo de la política pública que se vean reflejados en resultados cuantitativos tanto económicos o financieros, así como meta para poder tener indicaciones de su avance.

Toda política pública surge como respuesta a satisfacer demandas específicas de grupos sociales.

Al analizar la acción evaluatoria de la política pública se habrá de identificar los diferentes niveles, su momento y aplicación.

Cuando se analizan los efectos y resultados alcanzados por las políticas ya implementadas mediante la aplicación de diversas técnicas y medidas de eficiencia, nos permite pensar a cerca de la actuación estatal, su comportamiento para así determinar la evaluación como un instrumento metodológico para acercarnos a la realidad.

La información posible orienta a la política pública ya que es susceptible de corregir, cambiar o mejorar la política.

La complejidad de la evaluación se vincula a la exigen--

cia de un análisis multidisciplinario, en tanto que se requiere el apoyo de técnicas de (contabilidad, auditoría, etc.) y del aporte de disciplinas como la sociología, la política, la economía y la administración para tratar de superar el análisis simplista basado en índices de eficiencia cuya utilización puede aplicarse solo a problemas muy particulares.

Para evaluar la eficiencia de las políticas, siempre se ha basado en perímetros de tipo económico, dado lugar al desarrollo de técnicas que promueven la obtención de la mejor combinación del uso productivo como indicador de un óptimo funcionamiento dentro de una política pública, la evaluación indicaría los criterios :

- Evaluación previa, la cual nos determina el grado de factibilidad económica y social de un programa o proyecto.
- Evaluación directa, la cual se realiza sobre la marcha del desarrollo de las funciones para así detectar desviaciones y asumir acciones correctivas.
- Evaluación de resultados, es considerada como la mediación del grado de eficiencia en la ejecución de los programas.

La evaluación es un proceso continuo, un proceso de análisis de los fenómenos que ocurren a causa de las acciones del Estado.

Dichas acciones comprometen recursos para obtener ciertos resultados, requieren continuidad para su seguimiento. Es aquí donde la presencia del control dentro del análisis de la política pública, como un sistema de mediciones y relaciones técnicas, es decir como parte de un mismo proceso.



El ejercicio de control de los sistemas administrativos nos da los puntos para distinguir tres maneras de aplicarlos:

Primero, en forma vertical o control jerárquico de una instancia administrativa superior a una inferior.

Segundo, el control ejercido por las funciones de manera colectiva sobre los administrados.

Tercero, el control horizontal, comprendido a las distintas entidades, organismos, unidades y funcionarios administrativos que el Ejecutivo Federal puede ejercer sobre la actuación de los dirigentes y sobre la actividad de cada una de las entidades que lo integran mediante las entidades fiscalizadoras de la administración pública.

Frente a la interrelación de los gestores de la política con el contexto, se implementa un sistema de mediciones y relaciones técnicas, para comprobar la efectividad de las acciones y así constatar que el aparato administrativo cumple las políticas.

La evaluación contribuye a la continuidad de las indicaciones de funcionamiento de la política pública, en tanto el Estado sea capaz de reorientar la dirección de sus acciones, de influir en el comportamiento de la sociedad, detectar cambios y percibir nuevas gestiones de las relaciones sociales.

El objeto de la evaluación estaría referido a los objetivos que la política pública pretende lograr y el elemento de medición serían los resultados y efectos reales alcanzados -- por ellos.

A las unidades gestoras de la política, les importa la evaluación sobre su propio funcionamiento en términos de eficiencia y responsabilidad sobre los resultados.

Por lo que hay que entender que esta política social --- "nueva" por parte del Estado, en donde la inversión social es cuantiosa se encaminarán a promover las actividades productivas y así promover el empleo y la productividad. En realidad esta política social, deberá estar fincada su desarrollo de la misma en la pluralidad, en el diálogo, en mayores libertades y hacer una ciudadanía más participativa. Con ello, se habrá de avanzar en una nueva conjunción de lo regional y lo nacional, de lo individual y de lo colectivo, de la unidad y de la diversidad.

Por eso estos programas de apoyo por parte de Pronasol - siempre deberán ser prácticos, realistas, para así lograr un verdadero impacto en los factores esenciales para que la clase desprotegida se involucre en ellos. Siendo en esto donde se finca la eficiencia y responsabilidad en cuanto a los resultados por parte de las unidades gestoras de esta política social.

El Estado no persigue un sólo objetivo, sino un conjunto de objetivos y para poder alcanzarlos requiere de un conjunto de acciones articuladas y coherentes que a su vez necesita de un aparato político-administrativo que tenga la función de implementar y verificar el comportamiento de sus acciones así como normar las relaciones sociales en el seno de la sociedad y del propio Estado.

La evaluación cuantitativa del programa puede hacerse en forma relativamente sencilla, sin embargo, la evaluación fundamental tendrá que hacerse en consideración en los aspectos de orden cualitativo. Es decir, el programa desarrolla aristas - mucho más ricas para una evaluación diferente. Es una vía -- que se está explorando a través de una nueva relación entre - el gobierno y los ciudadanos.

El programa recoge las experiencias de excelencia técnica y de procesos participativos de la comunidad (PIDER Y ---- COPLAMAR ). Se recogen esos hilos conductores en el programa, así como la noción de que la permanencia del mismo se da ---- cuando la comunidad participa en la decisión, en la ejecución y en el mantenimiento de proyectos. La lección fundamental de estos años es que la fortaleza de la participación es lo que garantizaría la continuidad del programa.

Pensando en una evaluación para una nueva política social, habrá que señalar que la evaluación del programa puede tener distintos enfoques, indicadores, así como instituciones encargadas de la evaluación. Por ejemplo la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Programación y Presupuesto (ahora subsumida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), las cuales se encargan de ciertos aspectos de la asignación, monto, vigilancia y gestión en la aplicación de los recursos.

Sin embargo, por las modalidades novedosas que ofrece el programa, una evaluación y control que debe incluirse y formar parte de la práctica cotidiana del programa debe ser la evaluación político-institucional. Esta incluiría aspectos -- como los siguientes:

- a) Hacer un seguimiento del trayecto burocrático-institucional que tiene que recorrer una decisión hasta que se emprende una acción específica a lo largo del tiempo, permitiría destrabar nudos burocráticos, e intereses a los que se ve sometida la asignación de un recurso.

b) Desarrollar un análisis de coherencia, tanto a nivel de instituciones como de organizaciones sociales que participen en el programa. Es decir, analizar ----- aquellos programas que por sus objetivos y por sus sujetos a los que atiende caben en forma directa ----- dentro de la estrategia que se está aplicando aunque sus recursos no provengan de la partida original del programa. Ya que hay programas en marcha y proyectos para los cuales la acción que el Programa Nacional - de Solidaridad constituye un programa de alto rendimiento social que no puede ser evaluado en términos meramente económicos. Ya que la manera en que se gastan estos recursos, se hacen sin intermediarios ni - burocracias y atendiendo las necesidades primordia-- les que fijan las propias comunidades en donde se -- ejercen los recursos, permitiendo afirmar que cada - peso destinado al programa tiene como resultado mejorías de bienestar social en las comunidades en donde se aplica el programa. En esta misma perspectiva se excluirán aquellas acciones que de manera clientista y oportunista realizan muchas instituciones y organizaciones sociales, exigiendo recursos o etiquetándo- los bajo el nombre de Solidaridad aunque se destinen para otros fines y propósitos. Cuando estas acciones provienen de la propia estructura burocrática constituyen el peor enemigo para la credibilidad social y la solvencia política del programa.

c) En este mismo sentido es importante avanzar en la -- consistencia de la participación. En algunas ocasio- nes los comités de Solidaridad creados se sobreponen o se cruzan con organizaciones existentes. Por lo -- que es muy importante la cautera; muchas de las organizaciones que se van conformando al calor de la ---

asignación de recursos no tienen bases de sustentación y por lo tanto carecen de capacidad para apropiarse y desarrollar proyectos más allá del corto plazo.

- d) La evaluación debe considerar, también, la necesidad de ir midiendo los cambios en el bienestar de la población. Ello como un reclamo de orden social, que se hará cada vez más intenso al paso del tiempo. Sin embargo, la evaluación que señalábamos de orden político-institucional es el que permitirá ir afianzando los cambios de la participación organizada -- puede generar en las instituciones y políticas que se dedican al bienestar social de la población.

El Programa Nacional de Solidaridad ha dado en esta dirección importantes pasos; por ejemplo en febrero de 1991 se establecieron las contralorías sociales como un mecanismo de control y evaluación democrático con la participación de los propios comités de Solidaridad.

Este conjunto de aspectos encuentran su acomodo final en los retos de una democracia cada vez más perfeccionada. Sin duda, el problema central se ubica en una distribución más participativa en la toma de decisiones, en una forma diferente de entender la política. Si no se modifican los métodos y las formas de concertar, de relacionarse entre los distintos grupos y el propio gobierno, y si la participación social no se concreta en instituciones democráticas, permanentes que logren resolver en forma concensual el conflicto social, las posibilidades de una política social, moderna, plural y equitativa se pueden ver crecientemente frenadas por -

las prácticas de apropiación de instituciones y recursos que a veces subsisten como prácticas políticas, aunque sometidas a un proceso incesante de transformación.

En sus primeros tres años de vida, Solidaridad invirtió un total cercano a los 14 y medio billones de viejos pesos, cantidad muy superior a la aplicada en cualquier otro programa social en la historia del país.

De esta suma, 62% fue destinado al gasto en bienestar social, es decir, proyectos educativos, de salud, agua potable, electrificación y urbanización, entre otros; 22% a desarrollo regional (carreteras, obras de fondos municipales) y 16% a proyectos productivos, como apoyos a campesinos y a comunidades indígenas.

Los estados donde se registraron las mayores inversiones fueron: Chiapas, Oaxaca, Veracruz, México y Yucatán, en ese orden, pero a todas las entidades se destinaron sumas muy importantes de acuerdo a su población y a sus necesidades.

Prácticamente todos los 2,386 municipios del país fueron atendidos por el programa el cual llegó a casi 63 mil localidades, en especial aquellas con mayor grado de marginación.

Por otro lado en los primeros tres años se integraron más de 100 mil comités de Solidaridad en todo el país, los cuales promovieron, conjuntamente con las autoridades municipales y estatales, la realización de muchas miles de obras -

de diverso tipo.

**147545**

Así por ejemplo, en el Programa Escuela Digna se atendieron casi 50 mil planteles.

En cuanto a los servicios básicos de infraestructura, se realizaron proyectos de agua potable en 8,300 colonias y comunidades rurales, y, a más de 9 mil se dotó del servicio de energía eléctrica.

Dentro de las obras de desarrollo regional se construyeron 35,700 kilómetros de caminos rurales y 32,300 de carreteras alimentadoras; asimismo se efectuaron casi 40 mil obras a través de los fondos municipales. Respecto a los programas de Solidaridad para la producción, se atendieron casi 3 millones de hectáreas y se realizaron 1,400 proyectos en comunidades indígenas, para beneficio de 1 millón 225 mil productores.

Podemos decir que el programa en sus cinco años de vigencia ha empezado a evolucionar en lo que se refiere a los servicios sociales: abasto, salud, etcétera. Encontrando así un camino que ha dado resultados magníficos en términos de cantidad. En términos de calidad, ha propiciado organización social, responsabilidad de la gente, posibilidad de la participación en las decisiones, a veces en la administración de los recursos.

Este nacimiento de organización social se caracteriza - por el respecto a las formas de organización que adoptarán las comunidades, por la participación democrática y la corresponsabilidad, empuja la transformación de los liderazgos. Per--sistiendo todavía algunos en forma aislada. Pero ahora con -

el nacimiento de este nuevo programa se acabaron los años en que no se tomaba en cuenta a la gente. Es decir, este nuevo programa trastoca muchos años de arraigo cultural en cuanto a valores se refiere; así como muchos feudos.

No podríamos decir, que Solidaridad suplanta al viejo - Estado benefactor, pues no se podría hablar de un Estado anterior y un Estado posterior al de Solidaridad. Lo que hay - es un proceso de reforma del Estado para cumplir mejor las - responsabilidades fundamentales que el Estado tiene con la - sociedad y dar expresión plena a los derechos sociales básicos. Es decir, que lo que hay después de Solidaridad es un - nuevo estilo de hacer las cosas, más comprometido y más co- - responsable.

**INVERSION TOTAL SOLIDARIDAD  
(5 AÑOS)**

12000					
10000				10,862.3	
8000		7,513.0		7,200	
6000					
4000		4,841.7			
2000	187.7				
0					
	1989*	1990*	1991*	1992*	1993**

Total: 32.734.6 Miles de millones de pesos

\*Recursos ejercidos acumulados

\*\*Cierre estimado jóvenes en Solidaridad.

Fuente, Revista Época No. 113, México, D.F. 1993



El Programa Nacional de Solidaridad es un programa del régimen del Presidente Salinas de Gortari el cual se ha dado a la tarea de contruir una política social de largo alcance que se ha transformado en una iniciativa gubernamental o un programa de la comunidad. Es decir, ahora el Estado estará - en posibilidades de seguir cumpliendo a la gente. Para lograr tal finalidad se cuenta en este programa con un esquema muy firme así como las bases fundamentales de una política so-- cial como la que se ha estado aplicando en Solidaridad. Ya que el factor macroeconómico está creando un panorama mucho más positivo para seguir invirtiendo en el gasto social. Por otra parte, con la reforma del Estado, se ha fijado una defi nición para recuperar el sentido original de las acciones -- del gobierno. Es por ello, que se considera que las bases -- están muy bien sentadas para que no sólo se pueda mantener - sino ahondar en la política social de largo alcance. Esta po lítica social llevada a cabo por Pronasol, es una tarea de - generación, siendo en ésta en donde se podrán ver resultados de este programa; esta generación deberá trabajar con mucha consistencia para lograr su objetivo, ir aminorando más a la pobreza , hasta posiblemente evitar en cierto grado su -- crecimiento.

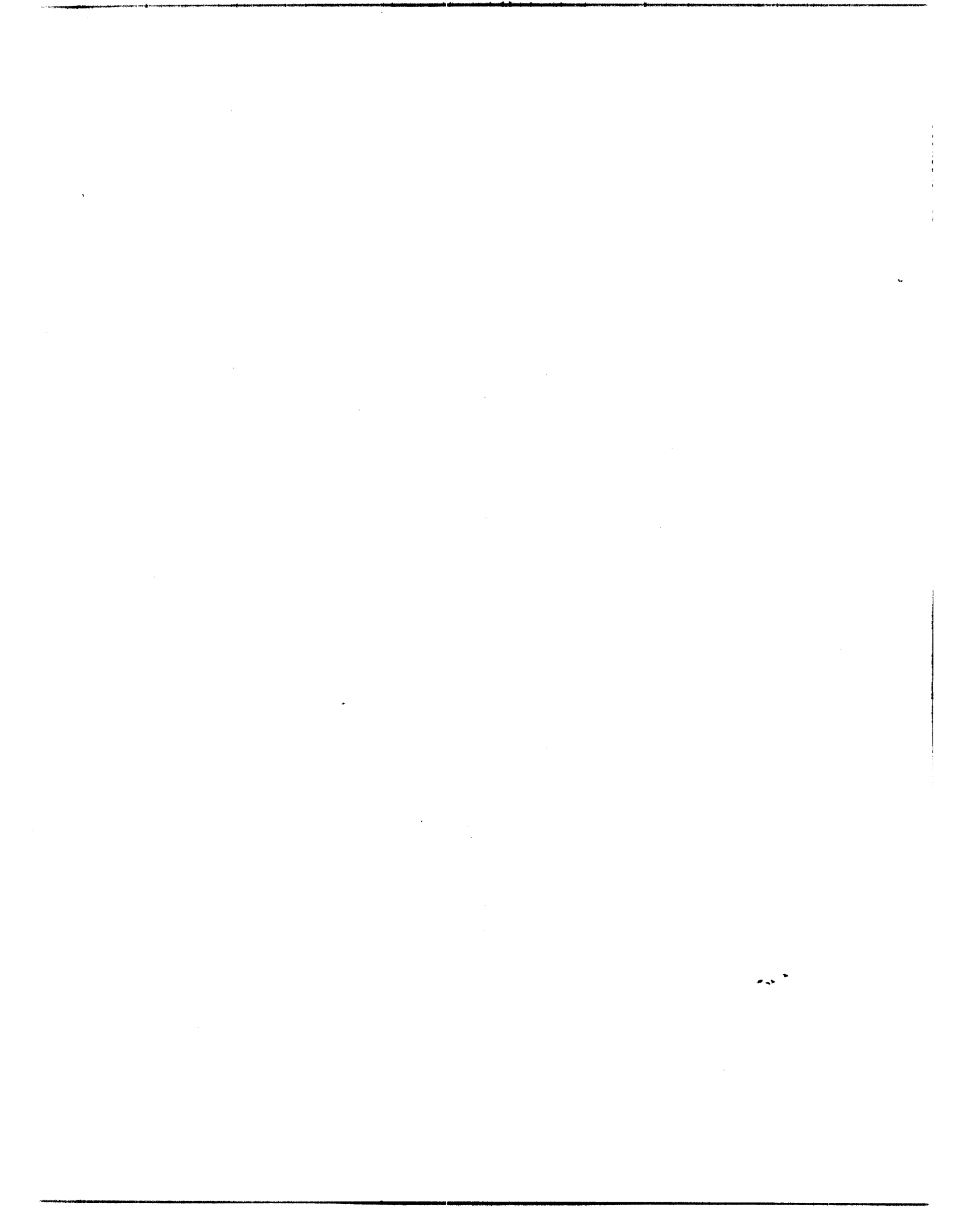
El comprender la existencia del Pronasol diríamos que - no es un programa aislado de las demás tareas del gobierno y que la reforma económica, que ha tenido resultados muy exito sos está ligada estrechamente al mismo programa de Solidari- dad. En donde existe una reforma del Estado en la cual el go bierno recupera su función esencial que es la de brindar --- atención a los grupos sociales de este país, más que ser un Estado propietario en donde se tenga muchas empresas y este- mos canalizando subsidios, y lo que ahora se tiene es un --

Estado solidario, en donde el gobierno se dedica a lo que es su función constitucional que es tratar de avanzar en materia de desarrollo social.

Diríamos entonces que Solidaridad une justicia y modernidad, como en su momento lo dijo el titular de la Sedesol, Luis Donald Colosio "Solidaridad sería el puente entre justicia y modernidad porque la nueva política social va de la mano con la transformación económica. Por ello la tarea del Proqasol se enfocará a combatir la pobreza ya que para tal fin no hay fórmulas mágicas"<sup>(17)</sup>. Esta política social está complementando el esfuerzo del mercado, permitiendo a comunidades y regiones sumarse al esfuerzo nacional para elevar el bienestar de todos. Por lo que debemos de entender que con esta nueva acción del Gobierno en cuanto a su política social de tipo asistencial en ningún momento va a obstaculizar el desarrollo de las capacidades comunitarias, sino al contrario se les va a enfocar para que éstas alcancen su desarrollo con el apoyo del Estado así como de sus comités municipales.

Se considera que Solidaridad recae en un doble proceso por una parte que sean cada vez más las propias comunidades las que vayan tomando las decisiones, pero también un interés por ir creando coordinadoras de comités que las vayan aglutinando. Este mecanismo de que las decisiones recaigan más en la comunidad de los grupos organizados es un propósito original del programa, esto es algo en donde el mexicano ha ido madurando en experiencia de varios años, es decir se ha ido institucionalizando y ahora se expresa por la vía de los comités de Solidaridad. Incluso ya algunos gobiernos locales han abierto, han reformado sus legislaturas, sus nor--

(17) Periódico El Nacional, 12 de Septiembre de 1993, México, D.F.



mas legales para darles la posibilidad de decidir a estos co  
mités en cuanto a los recursos y el destino de los dineros -  
de los propios gobiernos estatales.

Lo anterior tiene un efecto multiplicador, ya que no ~~son~~  
sólo los recursos federales combinados con los estatales ---  
sino a veces son una exclusividad los recursos estatales --  
los que estan recibiendo este tratamiento. Originando una -  
permeabilidad, una absorción de un método de trabajo en don  
de la gente no sólo satisface necesidades básicas como son  
las cuestiones de obras públicas, sino lo que fundamentalmen  
te es que estén encontrando un espacio de participación dife  
rente en donde no solamente se queden en el discurso, en un  
discurso participativo, sino que ahora se da en hechos con  
cretos, se da en la realidad. Por tal razón se ha ido consti  
tuyendo a partir de su propia iniciativa, coordinadoras, ---  
uniones de comités, etcétera, que les permitan tener acceso  
a las instancias de decisión de los propios gobiernos estata  
les .

El avance y el crecimiento de este programa se debe a -  
dos razones: una consiste en que ha tenido recursos crecien  
tes y que se ha mantenido como una de las prioridades políti  
cas para el Presidente Salinas; la otra es la que la gente -  
ha hecho suyo el programa que aquí ha encontrado un espacio  
no solamente en donde se le escucha sino también se le da --  
una respuesta que se traduce en hechos concretos, en donde  
ellos tienen la posibilidad, no solamente de discurrir su --  
prioridad sino en muchos casos de participar hasta adminis--  
trar los recursos y en todo caso vigilarlos. Es por eso, que  
el programa cumple un propósito social que cuenta con un ---  
gran consenso de la sociedad mexicana que es el combate a la

pobreza, y que más allá de ideologías, de afiliaciones parti  
distas, el programa está abierto para todos los mexicanos, -  
trabaja con todos los grupos sociales, mantiene un respeto -  
hacia los partidos políticos y las grandes afiliaciones indi  
viduales. Por lo que a la gente se le debe dar respeto y los  
servidores públicos de éste programa deben servirles y no te  
ner otro propósito más que el de que mejoren verdaderamente  
sus condiciones de vida.

## CONCLUSIONES

Después de diez años de contracción, el gobierno de --- Carlos Salinas de Gortari puso en marcha un novedoso y ambicioso programa de gasto social, a fin de modificar la relación entre la sociedad y el gobierno. En el marco del combate a la pobreza extrema se creó el Programa Nacional de Solidaridad. Este programa es portador de una profunda filosofía social, la que inauguró -dejando atrás el punto de vista estrecho iniciado de las burocracias- prácticas, discursos y - una manera diferente del quehacer político y social.

Solidaridad transforma radicalmente el enfoque de la política social que durante décadas habían desarrollado los diferentes gobiernos priistas.

El programa no sólo se plantea la distribución de recursos en el marco general del combate a la pobreza extrema, así como la elevación de los niveles de vida y bienestar de millones de marginados; sino que desarrolla una convocatoria a la organización social comunitaria, a fin de crear espacios de concertación social, en los que surja la nueva relación - entre la sociedad civil movilizadada y las diferentes estructuras de gobierno, es decir, municipal, estatal y nacional. Solidaridad pretende desarrollar una nueva cultura de organización democrática, plural, independiente. Le ofrece a la sociedad una propuesta organizativa sencilla pero firme y con total apoyo de la federación, pero respetando las decisiones que los grupos organizados asuman para el uso y destine de - los recursos que el gobierno pone a su disposición. Solidari

dad propone mecanismos que permiten el surgimiento de actores sociales y políticos, al margen de prácticas obsoletas como el clientelismo y el corporativismo.

A la luz de casi cinco años de operación, Solidaridad ha modificado en muchas regiones del país, tradicionalmente mecanismos antidemocráticos y ha propiciado el surgimiento de una nueva cultura de organización. El programa evolucionó con el impulso del proyecto de modernización. Es indudable que Solidaridad ha madurado en una política social y de masas, reconocida -quierase o no- como lo avanzado en la reforma del Estado y en la democratización de las organizaciones sociales. El programa ha demostrado ser instrumento eficaz para coadyuvar en el abatimiento de los índices de la pobreza extrema. Este fenómeno tiene raíces ancestrales. Décadas de populismo, paternalismo, sometimiento, mantenimiento de instituciones caducas e inoperantes, arrojan grandes zonas en donde los índices de marginación son una ofensa nacional. Es claro que la pobreza extrema en que han sumido las administraciones priístas a millones de mexicanos no se resolverá en el corto plazo, pero Solidaridad ha demostrado la necesidad de enfrentar este gran reto con una nueva manera de hacer las cosas. Por eso, la tarea de este nuevo programa por parte del gobierno en conjunción con los ciudadanos se irá puliendo cada vez más siempre y cuando se siga con este proyecto en una o más generaciones y no sólo recaiga en planes sexenales de gobierno.

Es preciso resaltar algo que los acuciosos y múltiples críticos del Programa pasan por alto: los constatables beneficios que éste ha llevado a un importante sector de comunidades en todo el país, que han sufrido marginación ancestral.

Sobre los resultados puramente estadísticos, los cuales por otra parte son impresionantes, existe el hecho de que -- Solidaridad ha marcado el camino para el desarrollo y fortalecimiento de la gestión colectiva de las comunidades, gestión que corporativizaban - en muchos lugares aún lo hacen, negarlo sería insensato - las autoridades. En esta gestión colectiva se desarrolla a través de un movimiento social de tipo nuevo.

Sin embargo, afirmar que en Solidaridad todo es perfecto sería negar una realidad verificable. El programa ha logrado la organización de ciudadanos portadores de una nueva cultura pero en muchos lugares no ha podido consolidar esta nueva organización social. Por otra parte, si bien en el programa trabajan ciudadanos con muchos años de lucha social, - cuya experiencia ha permitido potenciar los beneficios del mismo, también es cierto que existen funcionarios en Solidaridad que se sienten portadores de la verdad divina. Y afirman que su misión es forjar operadores solidarios químicamente puros. O existen también aquellos que perpetúan las viejas prácticas de los cotos de poder burocráticos. Las fuerzas políticas tradicionales son el mayor enemigo de la manera solidaria de hacer las cosas .

Solidaridad es un programa social y político, ya que -- está en permanente intercambio en el entramado del quehacer político nacional. La transición democrática requiere que la manera solidaria de hacer las cosas se consolide y se convierta en el quehacer cotidiano de los mexicanos.



Con el Programa de Solidaridad el gobierno pretende --- crear o formar ante las clases sociales marginadas cierto liderazgo que le permita reorganizar sus cuadros de apoyo populares, utilizando para ello este programa que lleva como es-tandarte la nueva ideología del Estado en cuanto a su política social. A su vez, pretende también obtener cierto fortalecimiento con base a este programa hacia su partido oficial - (PRI) .

Este programa a parte de ser un estandarte de apoyo al PRI se lo está dando desde su inicio de este programa a ---- quien sea el candidato del partido oficial a la Presidencia de la República. Ya que con base de Solidaridad se ha llega-do a regiones inhóspitas en donde existen las clases sociales más desprotegidas (pobreza extrema) . Basta recordar que en administraciones pasadas los candidatos a la Presidencia de la República, a gobernadores, a senadores, a diputados federa-les y locales, así como a presidentes municipales; no logra-ban llegar hasta estas regiones, por lo que no tomaban en -- cuenta las necesidades prioritarias y no buscaban darle una solución a sus problemas de estas clases sociales. Ahora con Solidaridad, se pretende ganar ciertos adeptos y simpatías - de los municipios y poblados en donde se esté aplicando el - Programa de Solidaridad. Tales adeptos y simpatías se verán reflejados en las elecciones próximas tanto a gobernadores y sobre todo en la elección del próximo Presidente de la Repú-blica. Es decir, se **estará gestando una cooptación de votos a través del Programa de Solidaridad**, los cuales se verán re-- flejados en votos a favor del PRI-gobierno en el mes de agosto de 1994.

Con esta nueva política social por parte del gobierno - se pretende reconquistar la simpatía del electorado del

país, mediante el programa de Solidaridad. Ya que con la --- creación de los más de 100 mil comités representados cada --- uno de ellos en diferentes municipios y estados por personas los cuales vendrían tomando el papel de "nuevos líderes", en virtud de que cada uno de ellos fue electo por un grupo de - alrededor de 50 personas, tendrán como misión "invitar " a - votar a cuarenta ciudadanos. A su vez el PRI contratará, para el mejor funcionamiento del proceso, uno por cada diez comités sociales de base. (18) Con este nuevo aparato, de dominación "garantizará" al partido gubernamental 10 millones de - votos en las próximas elecciones presidenciales. (19)

Con esta nueva manera de organizarse que el Estado ---- está aplicando en las sociedades más desprotegidas, encaminado a darle cierta solución a sus problemas sociales va ir de terminando quiérase o no cierto cambio social y político el cual es indispensable en la nueva etapa de la política social que el Estado ha iniciado a principios de este sexenio. Esta nueva participación social ambivalente Estado-ciudadanos se pretende darle a los segundos el derecho de evolucionar en cuanto a su status quo, donde siempre han permanecido marginados. No obstante esta nueva política social, les -- muestra y enseña sus "Derechos" al cual tienen como todo ciudadano común, el participar con apoyo del gobierno federal, estatal y municipal en el Programa de Solidaridad. Y es en esta nueva política social donde a través de la economía política aplicable por este programa se rebuscará la anatomía

(18) Op. cit. Epoca, págs. 23-24

(19) Op. cit. Epoca, págs. 25-26

de las sociedades marginadas. Es decir como Carlos Marx decía "en la producción social de su vida los hombres ----- contraen ciertas relaciones independientes de su voluntad, - necesarias y determinadas. Estas relaciones de producción corresponden a cierto grado de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. La totalidad de esas relaciones forman la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta una superestructura jurídica y política y a la cual corresponden formas sociales y determinadas de conciencia". (20)

Por lo que con Solidaridad la cual se ha fincado en --- principios democráticos básicos, enraizados en las tradiciones locales de trabajo comunitario, organización a nivel de los municipios, discusión y deliberación pública sobre las - prioridades del proyecto. Para que así las comunidades y municipios en donde se esté llevando a cabo este programa salgan de su marginación y tomen conciencia y a la vez participen en los programas emprendidos por Solidaridad; lo cual -- les dará bienestar sociales como salud, seguridad pública, decisiones y participación en cuanto a los recursos estatales ofrecidos a estos grupos.

Para concluir diremos que el Programa de Solidaridad -- está generando una conciencia de participación social amplia de la sociedad, entre el gobierno y los ciudadanos.

(20) Carlos Marx, Crítica de la Economía Política (Prefacio)

## BIBLIOGRAFIA.

Rafael Segovia, "La Democracia Mexicana", en Estudios Políticos, México, UNAM, FCPYS, 1987.

Luswing V. Bertalanffy, "General System Theory" en General - Systems, Vol. 1, 1956

Rodolfo García del Castillo, La Política Exterior, como un caso particular de la política pública, Escuela Diplomática, Madrid, 1990

Scott Robert, "Mexican Government in Transition", Illinois -- Press, Urama, EU. 1959

Johanan K. "Mexican Democracy a critical vien", Boston. EU. 1972

Martín Nedler, "Polítice and Society in México" New México, Press, 1971

Arnaldo Córdoba, La Política de Masas y el futuro de la izquierda en México, serie popular Era, México, 1979

Kaufumans, "Decisión Making, in authoritarian regieme: the politics of profit suving in México", columbia U. 1970.

David Thomson, Las ideas políticas, Ed. Labor, España, 1977

147545

U. Lenin, Obras completas, México, 1979, Vol. XVIII, Edit. Salvador Allende.

Francisco Paoli, Estado y Sociedad en México, Edit. Océano, 1986.

Max Weber, Economía y Sociedad, Edit. F.C.E. México, 1980

Desarrollo sin pobreza, PNUD, Quito, Ecuador, Nov. 1990

Enrique Hernández y Margarita Paras, "México en la primera década del siglo XXI. Las necesidades sociales futuras", en Comercio Exterior, Vol, 38, NUM-11 Nov. 1980

Rosalba Camargo y Enrique Prudencio "La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias", en Investigación económica, Núm. 184, Facultad de Economía. UNAM, México, abril-junio 1988.

Enrique González y Aurelio de Alba, "Ajuste Económico y política Social en México", El Nacional, México, 1992.

Revista Epoca, No. 113, México, 2 agosto de 1993

Anthony Giddens, Política y Sociología en Max Weber, Edit. Alianza, Madrid, España 1976

Felipe López Rosado, Introducción a la Sociología, Edit. Porrúa, México.

Georges Burdeau, Tratado de Ciencia Política Tomo 1 "Presentación del Universo Político" Edit. UNAM, México 1982

Miguel De la Madrid Hurtado, Cien Tesis sobre México, Edit. Grijalbo, México, 1982

Pablo González Casanova, El Edo. y los Partidos Políticos en México, Edit. Era. México, 1984

Adolfo Lugo Verduzco, "Planeación y Reforma Administrativa" IÑAP, Serie Praxis No. 30, México, 1980

Carlos Marx, Crítica de la Economía Política, Ed. Siglo XXI, Editores, México +986