

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL, ACUERDO SEP.
NO. 15018 PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL
DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1976.



DIRECCIÓN GENERAL ACADÉMICA
DOCTORADO EN ESTUDIOS CIENTÍFICO-SOCIALES

RECONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL LOCAL PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN GUANAJUATO (1988 – 2003).

TESIS PROFESIONAL QUE PARA OBTENER EL
GRADO DE DOCTOR EN ESTUDIOS CIENTÍFICO-
SOCIALES

PRESENTA:
DAVID MARTÍNEZ MENDIZÁVAL

TLAQUEPAQUE. JALISCO. JUNIO DEL 2006.

Agradecimientos.

La investigación en muchos sentidos es un trabajo más colectivo que individual, más un proceso humano complejo que la aplicación de sólo el intelecto y más búsqueda creativa en equipo que la operación individual de datos, por eso es preciso agradecer a las y los coautores de este trabajo.

A Malú, siempre y mucho, porque su testimonio es ejemplo de que otra sociedad es posible; a Jorge, Juanma y Alex por las palabras de aliento, los domingos de compañía, las bromas de camaradas y para que comprendan que el deseo de saber y conocer no tiene edad. Buen testimonio de inteligencia y capacidad lo tenemos en sus abuelos y abuelas.

En particular a Enrique Valencia, muy fraterno y exigente director; a Ignacio Román y Alejandro Anaya, miembros del Comité Tutorial. También a David Velasco, Jesús Martín Barbero –ejemplo de izquierda militante- y a Juan Manuel Ramírez por la estructuración de un Doctorado tan completo.

A mis colegas de la Ibero Guadalupe F. Fernández, Jorge Gómez y Ariel Rodríguez quienes me ayudaron en partes específicas del trabajo, cada uno a su modo y estilo. A Arturo Mora, Guillermo Tapia, Luis Fernando Macías y Flavio Rojo, interlocutores constantes en asuntos claves.

A las autoridades de la UIA y del ITESO Sebastián Serra, Héctor Acuña y Raúl Fuentes, por abrir las condiciones adecuadas para estudiar el doctorado.

A mis colegas José Manuel, Lidieth, Ángeles, Antonio y Rubiela pues los nudos se desataron, no pocas veces, en las tertulias informales.

Y a los destinatarios últimos de la tesis: los hombres y mujeres empobrecidos del estado de Guanajuato que se hacen concretos en mucha gente muy querida, compañera de utopías y con los que sigo endeudado.

Índice.

	Página.
Introducción.	
I Política social local y pobreza. Revisión de argumentos teóricos.	11
1.1 Las regiones, elementos dinámicos para el bienestar social.	12
1.2 Política social y bienestar social.	23
1.3 La pobreza desde la política social.	45
1.4 La construcción de ciudadanía social.	53
1.5 Puntos clave y visión de conjunto.	69
II Entre lo nacional y lo estatal. Una mirada a la política económica y social federal 1998 - 2003.	73
2.1 La reestructuración económica en México: las crisis, los pactos y la liberalización.	75
2.2 La emergencia de una nueva política social federal y el inicio de los programas focalizados contra la pobreza.	101
2.3 Puntos clave y visión de conjunto.	129
III Las estrategias de desarrollo local frente a la marginación y pobreza.	133
3.1 Velasco Ibarra y Corrales Ayala, el inicio de la reestructuración nacional.	134
3.2 Carlos Medina, la alternancia y el humanismo trascendente.	145
3.3 Vicente Fox, un gobierno en campaña hacia la Presidencia.	162
3.4 Juan Carlos Romero Hicks, reestructuración con continuidad.	179
3.5 Puntos clave y visión de conjunto.	188
IV La reconstrucción de la política social estatal en el combate a la pobreza.	193
4.1 El bienestar social en Guanajuato. Algunos indicadores sobre La trayectoria de la marginación y pobreza.	194
4.2 Las delegaciones federales en el estado y los intentos aislados de innovación. (1983 - 1991)	213
4.3 El andamiaje incipiente de la estructura social local. (1991 – 1995).	246
4.4 El intento de impulsar una política social transversal. (1995 - 2000).	279
4.5 Las obras de infraestructura como elemento central en la política social (2000 – 2003)	343
4.6 Puntos clave y visión de conjunto.	355
Conclusiones: <i>Hacia una comprensión más profunda del régimen de bienestar y las políticas sociales en Guanajuato.</i>	361
Epílogo.	398
Bibliografía.	405
Índice de cuadros y gráficas.	417

Introducción.

El trabajo de investigación que ahora se presenta tuvo como propósito reconstruir las distintas lógicas que determinaron el diseño y la operación de las políticas sociales estatales de atención a la pobreza en Guanajuato durante el período de 1988 al 2003, aunque se considera para el estudio la coyuntura del inicio de la década de los ochenta por la importancia de la reestructuración de las políticas económica y social impulsada por Miguel de la Madrid.

Se encontraron las distintas relaciones que contribuyeron para la definición y operación de las políticas sociales aplicadas al combate a la pobreza. El período elegido inicia en 1988, tomando el último trienio del Gobierno de Corrales Ayala de extracción priísta, quien le entrega el cargo en 1991 a Carlos Medina del PAN. Vicente Fox gobierna de 1995 a 1999 y el último año lo concluye Ramón Martín Huerta. Del 2000 al 2003 se desarrolla la primera parte del período sexenal de Juan Carlos Romero Hicks.

El punto central de interés no estuvo en la evaluación de los mecanismos operativos, que son a fin de cuentas las concreciones de cualquier política, sino en la lógica que determinó las distintas políticas sociales y también los quiebres o continuidades entre ellas. Esta búsqueda se orientó por lo que algunos autores como Esping-Andersen (1999) denominan en escala nacional regímenes de bienestar, es decir, el tipo de interacción de las esferas productoras de bienestar social tales como el mercado, el Estado, la sociedad y la familia. Se buscó develar, entonces, los factores que marcan la orientación, el rumbo y el significado de las acciones gubernamentales y dar cuenta del porqué y cómo las prácticas políticas generan sus productos. Se puede decir que se trata de recuperar "la teoría" real con la cual se operó y no sólo la que subyació en el planteamiento discursivo (Bazdresch 2000:68).

Cuando se dice que la investigación no se centró en la evaluación de los mecanismos esto no constituyó una renuncia a la identificación de programas y acciones, pues es precisamente a partir esta información que se pudieron reconstruir las lógicas con la cuales se articularon las acciones relacionadas con las distintas políticas sociales.

En el contexto de la globalización donde pareciera que resulta inútil un acercamiento a las realidades locales por la posible avalancha de los procesos macro contra lo micro y la concentración de decisiones hacia las instituciones globales, la investigación forma parte de la corriente teórica que reivindica la importancia de lo local. La concepción de desarrollo subyacente en este trabajo aconseja el abandono de las visiones deterministas en todos los niveles.

La pauta marcada por el Consenso de Washington, en la línea de soluciones e instituciones únicas para problemas diferentes ha mostrado una alta ineficacia, aceptada incluso por parte de las instituciones financieras internacionales. Las modificaciones estructurales de las naciones son producto de una compleja interrelación de condiciones globales y nacionales, pero nunca determinadas ni unilateralmente ni en el sentido único de lo supranacional hacia abajo. Y esta misma afirmación se puede trasladar al plano de los cambios sociales de escala estatal.

El vínculo entre la estructura estatal y nacional, o, como se dirá a lo largo del trabajo, la región y la nación, es de índole estructurador y estructurante. Por una parte, lo que acontece en el plano de las entidades no se puede entender sin el contexto nacional pero el plano más general está conformado también por lo que sucede en los planos sub-nacionales, quienes poseen ciertos grados de libertad para obrar en un margen condicionado pero no determinado.

Aún más, generalmente se identifica lo local con lo municipal, como si no hubiese ninguna instancia política intermedia con lo nacional. La investigación encontró un hueco importante en la literatura sobre desarrollo y política social a tal grado que generalmente cuando se habla de desarrollo local la referencia inmediata es el municipio. La aparición de ciertos procesos democráticos, entre ellos el de la alternancia, han aumentado la conciencia de la importancia del ámbito municipal, pero quizá se ha sobredimensionado a tal grado que se olvida al estado como el subsistema inmediato de referencia que hace las veces legales y fácticas entre la federación y el municipio.

En general, las políticas sociales operadas en las distintas etapas por el gobierno de Guanajuato no se formularon explícitamente, es decir, mediante un documento formal presentado en público. Durante la mayor parte del período de estudio, la política social constituyó un mero referente implícito para la toma de decisiones en los programas para el combate a la pobreza. Esto hizo complejo el seguimiento pues se rastrearon más de una centena de documentos y se recogió la opinión de más de treinta y cinco actores para reconstruir los planteamientos conceptuales y operativos de los distintos grupos que se encargaron de impulsar las políticas sociales en el Estado de Guanajuato.

Desde un análisis diacrónico se puede hablar de políticas no sólo atendiendo a la pluralidad que gramaticalmente sugiere el término, sino también por las rupturas entre las distintas formas de abordar el problema de desarrollo en la entidad de acuerdo a la línea oficial en turno, a los diferentes contextos y al proceder los cuadros políticos que accedieron al poder durante el período estudiado.

Esta discontinuidad, y los factores que así la determinaron, ha traído consigo una aplicación por debajo del nivel que se pudo haber adoptado en caso de contar con una política social más clara, intencionada y pertinente que hubiese arrojado resultados más alentadores en el nivel de vida de la población empobrecida.

La perspectiva que privó a lo largo del estudio fue la de entender a la población como actor de su propio desarrollo, no como usuarios de las políticas públicas, tampoco como sólo beneficiarios o consumidores de los programas sociales sino como ciudadanos y ciudadanas sujetos y por tanto corresponsables de la concreción de los derechos sociales. Este planteamiento considera que la política social debe integrar como parte constitutiva de su diseño y operación el reto de impulsar la creación de ciudadanía en una doble perspectiva, por una parte considerar y fortalecer la conciencia de ser sujeto de derechos que deja atrás el uso clientelar, paternalista y corporativo de los programas sociales y por otra la integración de la participación real y la organización de la población frente la satisfacción de sus necesidades sociales como el elemento principal para lograr un tipo de desarrollo “desde abajo y desde adentro”, de acuerdo a los intereses de la población.

La decisión de considerar como eje fundamental el concepto de política social fue un acierto pues constituyó un constructo potente, complejo y rico que se relaciona directamente con la forma de entender y operar el bienestar social y puede tener una importancia adicional si atiende desde el contexto de la dimensión geopolítica del Estado de Guanajuato, dada la importancia actual de la entidad en la vida política nacional y el insuficiente proceso de evaluación de sus programas sociales más significativos.

Se emplearon tres tipos de técnicas durante la articulación metodológica: la sistematización documental para la revisión del diario oficial, de decretos, informes de gobierno, planes de desarrollo global y sectorial, propuestas de organismos asesores y de la sociedad civil, investigaciones y una revisión hemerográfica de lo ocurrido en cuatro coyunturas distintas del período de estudio.

La segunda, la entrevista semiestructurada, permitió encontrar información sobre cuestiones que difícilmente se hubiesen otra hallado de otra forma como la

influencia de las trayectorias individuales en el proceder público, los conflictos entre actores, el contexto de la producción de documentos, motivaciones políticas y ciertos juicios sobre la operatividad de los planes y programas.

Los informantes fueron seleccionados de acuerdo a dos criterios: que el conjunto fuese representativo del universo plural de actores que intervinieron en la formulación de políticas sociales: gobierno (con sus diferencias internas), organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada, academia y partidos políticos y que los entrevistados preferentemente hubiesen estado en el primer o segundo nivel de decisión y de actuación política.

La tercera técnica se ubica en el plano cuantitativo pues se realizó un estudio en el que se dimensionó la evolución en el Estado de Guanajuato tanto de las pobreza específicas como de la pobreza de ingresos y los índices de marginalidad. Se constituyó así, un marco de referencia cuantitativo para valorar tanto la pertinencia como el impacto de los distintos programas económicos y sociales durante el período de estudio.

El trabajo se presenta en cinco partes.

En la primera se ofrece una revisión de argumentos teóricos, en donde se define un primer avance del trabajo conceptual que fue reestructurándose y acompañando todas fases del proceso investigativo. Plantea cinco ejes de reflexión: las regiones como elementos dinámicos, la política social y el bienestar social, la pobreza desde la política social y la construcción de ciudadanía social.

La segunda parte configura una observación sobre la política económica y la política social federal de 1998 al 2003. Su importancia radica en la determinación relativa que posee el ámbito nacional sobre los problemas de las entidades. Su ausencia hubiese implicado una visión endógena de Guanajuato muy poco

sostenible, aún cuando en la investigación se afirma reiteradamente la importancia de los grados de libertad con que cada región actúa. Se presentan los datos fundamentales para comprender la reestructuración económica en México, las crisis, los pactos y el cambio de modelo económico como elemento clave en la comprensión de la emergencia de una nueva política social federal y el inicio de los esfuerzos de focalización.

La tercera documenta los esfuerzos realizados desde Guanajuato para impulsar estrategias de desarrollo local frente a la marginación y la pobreza, con acento en las alternativas económicas que al poderoso amparo de la política federal intentaron promover los diversos gobiernos estatales. El concepto de régimen de bienestar obliga a ubicar a la política social como sólo uno de los elementos que inciden en las condiciones sociales de la población; las condiciones económicas, los organismos de la sociedad civil y las estrategias familiares son esferas que influyen se forma preponderante y su real operación debe ser indagada para obtener una visión más completa del desarrollo local.

La cuarta parte, la más abundante en evidencias empíricas, reconstruye la lógica de la paulatina y fraccionada institucionalización de la política social en Guanajuato frente al problema de la pobreza. Se observa claramente que la formulación de la política social, lejos de ser únicamente un proceso técnico de planeación, se nutre de factores como el nivel de investigación y conocimiento social acumulado dentro del cual se encuentra el grado con que se comprende a la política social como un elemento integrador y complejo, las trayectorias y repertorios de los hacedores de políticas públicas, el modo como se llega a la gubernatura, las características del grupo en el poder –con los saldos y alianzas propias de las contiendas políticas –, las condiciones heredadas del sexenio anterior (programas, grupos de expertos, instituciones), las realidades locales, la participación social y la política federal en materia económica y política.

Las partes segunda, tercera y cuarta son una reconstrucción diacrónica que permite presentar en las Conclusiones los elementos explicativos de tal dinámica de atención a los riesgos sociales frente a los diferentes factores influyentes que configuran a cada uno de los períodos de manera particular y única.

A lo largo del documento, pero particularmente en las Conclusiones, se hace evidente la gran discusión dentro de la cual la investigación toma partido y es por una parte el enfoque de derechos ya explicado para abordar el asunto del desarrollo y por la otra la consideración de incorporar los planteamientos de Sping-Andersen y de Théret al ámbito de la política social local.

Las contribuciones de estos dos autores son sustantivos para la investigación en y se expresan en una doble vía.

Una es la ubicación del tema de la política social en el contexto del régimen de bienestar cuyo impacto más evidente es colocar la participación de la política gubernamental – estatal como una de las esferas, que junto con el mercado, la sociedad y la familia constituyen los ámbitos dotadores de bienestar. La posibilidad de hablar de régimen de bienestar y colocar a la política social como uno de sus componentes evita demandar a cada una de las esferas la responsabilidad única del bienestar social e impulsa a entenderlo –al bienestar- como la confluencia de varios factores.

La segunda es el arriesgado intento de aplicar las categorías propuestas por Sping-Andersen y de Théret, hechas para comprender fenómenos estructurales nacionales de largo aliento, a una escala distinta, en este caso la regional – estatal.

Ambos elementos influyeron notablemente para poder plantear la siguiente formulación de la tesis central de la investigación: *los factores que provocaron la dinámica de la política social en Guanajuato durante los diversos tramos del*

período de estudio son articulaciones específicas de los siguientes factores o de algunos de ellos:

- 1) El estado de conocimiento socialmente disponible sobre los problemas locales.*
- 2) La capacidad ciudadana y de los movimientos sociales.*
- 3) El tipo de vínculo entre la política social federal y la política social local.*
- 4) El grado de gobernabilidad, que está dado en gran medida en el caso de Guanajuato por la capacidad de enfrentar los conflictos post electorales en el marco proceso de democratización.*
- 5) Las características de las élites gobernantes y su repertorio político - técnico¹.*
- 6) El grado de institucionalización de los derechos sociales.*

La dinámica particular de la política social no se puede atribuir a una causa única sino que la explicación se da en la articulación compleja de algunos de los seis elementos anteriores, aunque de distinta incidencia unos y otros en los tramos específicos y también con una connotación diversa, de acuerdo al repertorio del grupo en el poder.

Finalmente en un segundo momento de esta quinta parte se proponen rasgos que se consideran imprescindibles para la formulación de una política social pertinente en Guanajuato, cuestión que no ha ocurrido en ninguna etapa del período de estudio.

Este trabajo pretende aportar conocimientos nuevos a una discusión que ha sido intensa en el plano de la política social de escala nacional, pero que se ha explorado muy poco en su dimensión estatal. En Guanajuato el debate ha sido

¹ Se entiende como repertorio el haber político – técnico que poseen los diferentes actores y que es producto de distintas experiencias sociales correspondientes a su trayectoria vital. Más adelante se discutirá el concepto.

verdaderamente deficitario, pues a pesar de esfuerzos incipientes, no se ha tenido una tradición consistente ni sostenida en la producción y cultivo del pensamiento social y por tanto la toma de decisiones en el diseño y aplicación de las políticas públicas ha prescindido de tan elemental componente.

Capítulo I.

Política social local y pobreza.

Revisión de argumentos teóricos.

El tema del desarrollo local de escala estatal se ha abierto paso en el debate académico, en las reflexiones de la sociedad civil organizada y en la planeación y ejecución de las tareas de las instituciones públicas y privadas tanto nacionales e internacionales. Confluyen distintos elementos para que las regiones sean consideradas como elementos con un grado de libertad propio aunque acotado por lo que sucede en la escala nacional. Entre estos factores están el reconocimiento del fracaso de proyectos monolíticos en los Estados – Nación , los cambios de los paradigmas de desarrollo, el federalismo como modo orgánico deseable de relación entre el poder central y los entidades, la alternancia como resultado de la ampliación de las libertades democráticas electorales y la emergencia de la actuación de grupos locales con poder.

Así como el desarrollo local no se puede desvincular del desarrollo más amplio, sucede lo mismo cuando se abordan diversos temas vinculados al desarrollo social local, como es el de la política social que sólo se puede entender si se considera en la articulación entre nacional y lo local.

Los modelos distintos de política social, su papel con respecto al desarrollo económico y las evaluaciones del impacto de las políticas sociales en el bienestar de la población han sido más estudiados desde la óptica nacional y por tanto su desarrollo teórico ha sido mucho más elaborado y abundante que el relativo a las políticas sociales locales y regionales. De hecho este es un asunto pendiente en el campo de las Ciencias Sociales pues generalmente se parte de las categorías conceptuales construidas desde la política social nacional, sin que sea lo mejor ni lo más pertinente.

En el conjunto de la investigación que ahora se presenta cuyo propósito tiene que ver con el estudio de la política social en el Estado de Guanajuato, este primer capítulo se ubica en el esfuerzo por presentar el marco en el que se desarrolló el trabajo empírico y se establecieron las categorías conceptuales que permitieron la explicación e interpretación de la información sistematizada.

En el marco de interpretación se discute sobre cuatro líneas: el papel de las regiones en el bienestar social, la política social y el bienestar social, pobreza y política social y una reflexión sobre la participación en el marco del enfoque de derechos ciudadanos.

1 Las regiones, elementos dinámicos para el bienestar social local.

Históricamente, las entidades gubernamentales federales que fueron diseñadas para institucionalizar la política social universal dejaron poco espacio para que los gobiernos locales, es decir municipales y estatales, innovaran de forma significativa en el plano de las instituciones y de los programas del bienestar social para la población. El centralismo característico del modelo político mexicano y el manejo discrecional y clientelar de los recursos hizo que la participación de los gobiernos locales en el diseño de políticas sociales regionales fuera muy pobre, tendencia que no se ha logrado revertir del todo en la actualidad.

Territorio, gobierno y política social.

Desde mediados de los ochenta, en México, concurrieron un par de factores que modificaron las relaciones entre el gobierno federal y los estatales en materia social.

Por una parte, como una forma de subsanar los efectos negativos de la reestructuración económica de cara a los procesos de globalización, la política social federal, tendencialmente universalista, comparte en algunas ocasiones y en

otras le cede el lugar, a otra focalizada, lo que genera la creación de un conjunto de programas y de fondos especiales donde los estados y los municipios tendrían una responsabilidad variada, es decir, desde aquellos con alguna responsabilidad hasta otros sin posibilidad alguna de intervenir.

Poco a poco fue operando una cierta perspectiva de federalización, aunque con decisiones “etiquetadas” lo que reduce realmente la participación de estados y municipios y provoca condiciones adecuadas para el control central de la población a través de las delegaciones federales de las Secretarías como la de SEDESOL. La evolución posterior del vínculo entre poder estatal y poder federal no sin tropiezos, ha derivado en una importancia mayor de los poderes locales en la obtención y asignación de recursos de origen federal.

También y como parte de este cambio de rumbo en la política social federal, se impulsan programas de distinta concepción y objetivos, que se irán modificando durante los noventa y que forman parte de los propósitos focalizadores para hacer más eficiente la intervención pública en materia de desarrollo social y el combate a la pobreza.

Una segunda característica es el aumento de la competitividad electoral, que provoca triunfos en estados y municipios para las oposiciones, y por tanto un replanteamiento entre las fuerzas locales, regionales y nacionales. La alternancia en el poder se juega de una manera real en el municipio y el estado, resaltando la importancia de una serie de factores antes secundarios como la atención a las demandas ciudadanas, la rendición de cuentas, la eficiencia, la equidad, la información y la comunicación, “indicadores útiles para medir porqué y en qué grado los recursos asignados al desarrollo no logran alcanzar las metas que se proponen” (Ziccardi, 1996:2).

La transformación política producida por la introducción de una real lucha electoral, reinserta de nueva manera a los grupos de poder locales y a las élites regionales económicas y políticas y produce nuevas formas de relación con el poder central. El margen de maniobra local se ensancha, se hace más visible y aumenta la importancia de las alianzas de tipo local. Si antes las decisiones se comunicaban verticalmente desde el centro ahora se hace más necesario el trabajo de tejer políticamente desde una escala, si no inédita, si imprescindible de ahora en adelante.

La necesidad de incorporar el enfoque de la federalización en el ejercicio público y por tanto de considerar a los niveles subnacionales más allá de simples ejecutores de las políticas diseñadas en el centro ha sido considerada desde diferentes perspectivas, algunas contradictorias entre sí, y sugerida por instituciones internacionales y por diversos autores.

El Banco Mundial sostiene que la globalización y la democratización del país alteraron la forma tradicional de gobernar e hicieron obrar al propio gobierno de forma más responsable frente a los mercados y a los votantes (Banco Mundial 2001:43). Pero tales transformaciones han sido insuficientes y se requiere, según la visión del Banco Mundial, que durante la primera parte de la década actual el gobierno federal se concentre en tres áreas críticas para tener rendimientos marginales altos en términos de mejoramiento de la calidad: descentralización, sistema judicial y corrupción.

Con respecto al primero punto, que es el de mayor interés para el presente trabajo el Banco Mundial sostiene que: "la descentralización en México ya está en curso y avanza con rapidez. Su potencial de mejorar la calidad de los servicios del gobierno acercando a las autoridades responsables y a los beneficiados es enorme. La descentralización permite eliminar la función del gobierno federal de perseguir aquellos resultados que los gobiernos sub nacionales pueden lograr por sí mismos

y dirigirla hacia externalidades a nivel nacional... sin embargo la experiencia mundial indica que la descentralización no se debería de realizar sin una estrategia general congruente y sin la adecuada infraestructura gubernamental en los niveles inferiores de gobierno" (Banco Mundial 2001:44).

Esta perspectiva de federalización se ubica en la lógica de la actividad supletoria del gobierno central que busca no invadir las funciones "propias" de estados y municipios bajo una óptica residual de la política social. Además propone cuidar el proceso de delegación de funciones y de canalización de presupuesto condicionado a la maduración de las instituciones locales de forma que garantice y opere adecuadamente el principio de la subsidiariedad.

Desde otra lógica y en una visión más amplia, Dajmar Raczynski analiza los tipos de política social operados en América Latina y afirma que a pesar de los avances evidentes han prevalecido los modos de acción tradicional del Estado tales como la toma de decisiones verticales , sectoriales que " bajan desde la cima a la base, que construyen obras e infraestructura, que asignan recursos y transfieren bienes y servicios, definiendo programas estandarizados y homogéneos, todo lo cual redundante en espacios de participación social esporádicos e instrumentales. Las prácticas organizacionales vigentes son más fuertes y anulan al modelo descentralizado en ciernes, aquel que pretende construir desde la base hacia la cima, responder a la diversidad de las situaciones de pobreza, expandir capacidades en las personas y sectores pobres, trabajar coordinadamente, "dessectorializar" (hacer más integrales) las intervenciones públicas y estimular la participación social" (Raczynski 2002:2).

Específicamente la autora se ocupa de tres elementos:

- 1) Las dificultades en el diseño de los programas, pues aunque son congruentes y en general están formalmente bien hechos, en la práctica son rígidos, estandarizados, predefinidos y priorizan el logro de productos más

que de los efectos e impacto esperado, y sólo a veces abren espacios de flexibilidad para adaptarse a la realidad local.

- 2) El diseño de los programas no se detiene a evaluar los requerimientos de apoyo, de comprensión del programa, de recursos y capacitación de los agentes de los cuales se espera la implementación.
- 3) La escasa participación de los niveles regional y local en la formulación del diseño de los programas y la existencia de pocos espacios de retroalimentación entre la ejecución y el diseño de los mismos.

Dentro de sus propuestas para reorientar los aspectos pendientes de la agenda sobre política social hace especial énfasis en este tercer punto para que por una parte, la descentralización reconozca que en el momento de la puesta en práctica de las políticas y programas, la participación social y la labor del “intermediario local” son claves y por otra, que se privilegie y se opere un enfoque territorial.

Como clave central la propuesta considera que si se persigue como objetivo real el aumento de capacidades, esto significa que “las personas, de modo individual o en conjunto con otras, se involucran en crear opciones y en aprovecharlas desde su propia energía. Ello sólo es posible con participación social. ¿Cómo entender la participación social? No se trata de una participación sólo concedida o solicitada por el programa. Tampoco se limita a consultas, sondeo de opiniones y diagnósticos participativos al inicio de una intervención. Estas acciones son apenas un primer paso, como también lo es el aporte de los destinatarios en recursos, mano de obra o tiempo” (Raczynski 2002:10).

La expansión de capacidades no se puede lograr por decreto, ni se obtiene con la mera formulación explícita, tampoco con la participación de algunos dirigentes o autoridades.

Pero esta participación activa requiere según Kliksberg (1997), espacios de descentralización pues son la condición real para que aquella se haga efectiva y de verdad colabore a procesos de democratización. En esto coincide con Raczynski quien señala la conveniencia de territorializar pues de este modo es más sencillo sumar esfuerzos entre distintas instituciones, coordinarse, hacer converger acciones y poner en una misma mesa a actores distintos. Entiende como territorio "una unidad en la cual por sus condiciones socioculturales y geográficas tiene sentido realizar una intervención en conjunto. Es posible que en el camino la unidad se haga más pequeña, se realicen intervenciones en territorios más acotados; o bien se agrande y otros se incorporen en la intervención. El territorio y sus subdivisiones, si se estima necesario, es un tema que debe ser trabajado con la población, así como con los agentes institucionales - públicos y privados-presentes" (Raczynski 2002:11).

Las regiones como espacio dinámico.

Con Kilksberg (1997), se sostiene que la descentralización y la incorporación de la visión territorial – regional no debe mitificarse pues entre otras características se asume que se da en un espacio de contradicción y de desarrollo diferenciado.

Si se ha sostenido hasta el momento que durante el período previo a los noventa en México, las entidades fueron una variable fuertemente dependiente de las decisiones del centro en términos de política social, de aquí no se concluye que jueguen un papel inerte, sin vida, sin capacidad de aportar desde su espacio sociogeográfico concreto. Las regiones no han sido papalotes que se orientan conforme el rumbo que marcan los procesos nacionales e internacionales.

Azaís (1998:587) señala que el territorio aparece como el lugar de expresión de "la racionalidad plural de los agentes.... no es posible entender el territorio más que a través de la pluralidad de las formas de desarrollo" y en este mismo sentido Preciado (2003:324) llama la atención sobre la muerte del concepto de región

sostenido por geógrafos regionales y en su lugar deviene un sentido predominantemente utilitario, que cubre fines heurísticos, político –administrativos e instrumentales que necesitan saberes diferenciados.

Diversas disciplinas definen su región particular dependiendo de sus universos de estudio. Estas regiones particulares, en cierta medida virtuales, coexisten con fuertes nociones de regionalismo que se manifiesta como una acción afirmativa de identidades de base comunitaria y territorial, con fuerte unidad étnica, lingüista o cultural. A su vez emergen otros regionalismos constituidos a partir de formas contractuales entre actores heterogéneos participantes en la alianza mercado – Estado – sociedad.

Por regionalismo –desde una óptica geográfica- se entiende la acción de afirmación identitaria de un grupo social apegado a un territorio, que se sitúa generalmente en la escala subnacional. Permite una identidad socioespacial y lazos de distinto carácter (deseo subjetivo de una comunidad, defensa de la base común territorial económica, política o cultural).

El caso mexicano se caracteriza por distintos regionalismos. En el fondo se han tratado de un contrato social negociado con base en cuotas de poder entre el centro y las regiones. Algunos elementos que configuran los regionalismos contractuales son: capacidad de asociación de los actores, base social, finalidad, método de acción, estrategias y consecuencias para la vida regional, identidades colectivas y procesos socioculturales, modificación de las instituciones políticas y de la estructura de poder.

Con ciertos matices secundarios, los estados pueden ser considerados un tipo particular de región pues asumen plenamente las características anteriores, más allá de la formalidad que les otorga la figura jurídica, aunque los grupos de poder sobre todo económicos no se circunscriben sólo a la entidad de origen.

El grado de desarrollo diferenciado entre los estados le ha dado a México una de sus características más evidentes, la de ser un país de contrastes y polarizaciones. La diferencia entre un estado como Nuevo León y Chiapas es evidente. La parte sureste del país, por los promedios generales, pareciera que pertenece a otro país distinto de la parte norte tanto por sus niveles de desarrollo humano, cobertura en seguridad social, PIB estatal, niveles de empleo y grados de escolaridad. Esta afirmación no implica desconocer las graves desigualdades que posee cada región y que generalmente son encubiertas por los promedios generales.

Ya se ha señalado, pero conviene destacar que la desigualdad regional no se explica sólo a partir de las variables nacionales e internacionales sino también por la historia concreta de la región; por las desigualdades en activos, ingreso, y acceso a bienes y servicios; por las distintas condiciones geográficas y por factores de tipo socio económico como el dinamismo de los sectores regionales y locales.

Los desniveles regionales en el país han quedado documentados en los Informes sobre Desarrollo Humano México 2002 y 2004, respectivamente, impulsados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En particular del 2004, con base en el índice de desarrollo humano simple y enriquecido, contrasta los casos extremos entre el Distrito Federal y Chiapas y plantea como tesis central que una parte importante de las desigualdades entre individuos y entre regiones se debe a la dinámica local.

El índice de desarrollo humano global contrasta contra las mediciones particulares si se consideran por separado cada uno de los componentes por entidad federativa. Esto quiere decir de nueva cuenta, que las regiones han tenido un papel activo en la conformación de su desarrollo social regional. Las historias regionales entrelazadas, con sus disparidades de origen, con intercambios desiguales, con posibilidades extremas para afrontar la globalización y los procesos nacionales, han conformado un panorama polarizado.

En el segundo informe se sostiene que “en el 2002 se mantiene , con respecto al 2000, el hecho de que las regiones noreste, noroeste y centro tienen niveles superiores de salud, educación e ingreso a los del resto del país... la desigualdad en los niveles de desarrollo resulta palpable al considerar que el Distrito Federal registra niveles de IDH no muy distantes de los países europeos, mientras que Oaxaca y Chiapas no superan el índice de los territorios ocupados de Palestina” (PNUD 2005:3).

Se corrobora la tesis que se ha venido sosteniendo en este capítulo de que las regiones no son islotes que se mueven de forma homogénea al ritmo de variables exógenas. Hay estados, como Guanajuato, cuyo desarrollo educativo está entre los peores del país y sin embargo su PIB per capita se encuentra a la mitad de la tabla (PNUD 2005:4). Esto nos habla de la distinta dinámica interna de los estados, a pesar de estar influidos por los vaivenes críticos de la historia económica nacional.

El Informe muestra a estados como Chiapas, Guerrero, Michoacán, Guanajuato, Veracruz, Hidalgo (excepto 1995) y Guerrero con un avance sostenido en el índice de desarrollo humano desde 1950 a pesar de las crisis económicas de los 80s y 90s. Estas entidades que se encuentran actualmente en el último tercio del desarrollo humano nacional, sostuvieron el incremento a pesar de la crisis de 1994 y el aumento en la incidencia y extensión de la pobreza.

En contraposición entidades con un IDH alto, como el Distrito Federal y Nuevo León, registran una disminución del IDH para 1995. Resulta paradójico que los estados más pobres hayan tenido un crecimiento sostenido del IDH y que las entidades con más altos índices de desarrollo humano lo hayan disminuido en la etapa de mayor pobreza.

De nueva cuenta se subraya el carácter singular de los desarrollos regionales, inmersos todos ellos en un mismo proceso nacional que se engarza con las

diferenciadas asimetrías regionales, pero también la influencia local de los programas universales y focalizados.

La importancia de la participación regional.

Si las regiones, en este caso circunscritas geográficamente a los estados, se presentan como actores - conflictivos, plurales, desiguales, asimétricos - en la conformación de su propia realidad, conviene detenerse un poco en la profundización de la importancia de considerarlas como agentes constructores, con cierta personalidad propia en el diseño de su política social.

Aunque referido al ámbito municipal, Ziccardi (2000: 2-3) subraya la importancia de los gobiernos locales, pues cumplen tareas no sólo de administrador de recursos federales y de atención demandas ciudadanas sino también ejercen funciones de gobierno político, que se sustentan en las condiciones más amplias de la gobernabilidad. Así, en un contexto de transición democrática, con su actuación, con el tipo de relaciones establecidas con la ciudadanía, favorecen u obstaculizan el mismo proceso de democratización.

Esto es relevante para el tema de la política social y la pobreza pues las políticas públicas pueden integrar o no los procedimientos necesarios para el fortalecimiento de la democracia con base no sólo al gastado planteamiento discursivo de la participación ciudadana –y de los sectores empobrecidos- sino en el diseño de mecanismos concretos que hagan posible tal intervención desde el diseño, la operación y la evaluación de programas y , con particular interés, el asunto del financiamiento y los presupuestos participativos.

En este sentido las políticas sociales de nivel local constituyen una de las líneas fundamentales para lograr un buen gobierno en el sentido de garantizar la gobernabilidad local, contribuyendo a disminuir las marcadas desigualdades sociales y a “identificar al gobierno local como un actor central en la creación de

condiciones para lograrlo y otorgar una particular atención a la relación administración - política en el diseño e implementación de políticas sociales en el nivel local". (Ziccardi, 2000: 3-4).

El margen de maniobra de los gobiernos estatales actualmente se ensancha, sin ser de ningún modo el óptimo y sin estar en las condiciones necesarias para vivir un nuevo y verdadero federalismo. Al estado, que en el papel sería una bisagra indispensable entre la federación y el municipio, no siempre se le considera en la realidad como un interlocutor de peso.

La diversidad de factores concurrentes para caracterizar en la actualidad a los gobiernos locales en su dimensión estatal, requiere de la adopción de un enfoque teórico que ayude a precisar con cierto orden los factores intervinientes en la realidad social estatal.

Es aquí donde el concepto de geopolítica puede ayudar si se abandona una interpretación que ha venido ganando terreno en las ciencias sociales latinoamericanas desde los sesenta en el sentido de entender a la geopolítica como instrumento de dominación de unas naciones, estados o regiones sobre otras.

Se entenderá a la geopolítica como "un método particular que identifica y analiza los fenómenos conflictivos, las estrategias ofensivas o defensivas centradas en la posesión de un territorio, bajo el triple interés de las influencias del medio geográfico – en el sentido físico y humano -, de los argumentos políticos de los protagonistas y de las tendencias pasadas y las continuidades de la historia" (Dehouve, 2001:33).

Este concepto permite estudiar lo que sucede en cualquier región considerando su ubicación, el medio físico, los factores políticos y la historia concreta donde se contienen elementos como la identidad cultural, política y económica. La

resultante no es una sumatoria simple de los diferentes elementos sino un producto concreto fruto de conflictos entre grupos diversos.

Desde este punto de vista, la política social estatal como parte de una realidad más amplia es un producto de diversos factores como los repertorios de las élites en el poder, la historia, la economía y la geografía de la región y la trayectoria e intereses de los diferentes grupos políticos. La política social es una construcción humana particular donde intervienen factores locales atravesados por la dinámica nacional e internacional.

La política social, como lo aconsejaría una postura idealista no deviene de ideologías y percepciones de la realidad que automáticamente se vuelven programas de gobierno. Es más bien un entretrejido de procesos complejos que tiene como presupuesto conceptual que la lógica del gobierno, que no es monolítica, entra en colisión con otras y la resultante que se fue construyendo a lo largo del tiempo, es producto del conflicto de posturas.

Tres conclusiones útiles para el trabajo de investigación se pueden sacar en este primer recorrido teórico alrededor del tema de las regiones y la dinámica nacional:

- 1) El dinamismo y el peso propio de las regiones en la estructuración de su propia realidad.
- 2) La importancia creciente de la dinámica regional en el contexto de los cambios recientes del país, lo que implica que la existencia de condiciones para que el margen de maniobra tienda a aumentar.
- 3) El creciente papel político de los actores locales y regionales.

2 Política social y bienestar social.

Un segundo elemento, central en el trabajo de investigación y que está caracterizado por ser un campo de amplio debate es el de política social. Del

conjunto de aproximaciones teóricas tomaré a Gosta Esping-Andersen (1999) (referente teórico principal), Robert Boyer (2000) y José Adelantado (2000).

Los tres autores tienen diferencias en sus raíces filosófico – políticas pues Esping Andersen tiene una raíz social demócrata, Boyer es regulacionista y Adelantado neo marxista, sin embargo en el desarrollo de este apartado se encontrarán aspectos comunes y complementarios en sus reflexiones, muy útiles en la comprensión del concepto de política social ubicado en una discusión más amplia, la del régimen de bienestar.

Las coincidencias giran en torno de tres ejes: el problema del desarrollo y el bienestar, los objetivos de la política social y los elementos que la constituyen. Los planteamientos de los tres autores son un buen referente para la presente investigación y se refieren a:

- 1) Una reflexión crítica sobre el papel del mercado en el problema del bienestar. Los tres autores coinciden en la imposibilidad de encontrar o suponer un mercado perfecto o de subordinar las decisiones sociales a un criterio mercantilizante, es decir, la tónica de los tres autores es la desmercantilización del bienestar social.
- 2) La poca pertinencia de que la política social pueda estar pensada solamente como combate a la pobreza. Sus objetivos profundos se encuentran en otra esfera: el logro de la restitución del tejido social, el aumento de capacidades de la población y la búsqueda de bienestar.
- 3) La existencia de cuatro esferas que son responsables del bienestar social: mercado, familia, estado y sociedad civil, éste último introducido con fuerza por Adelantado.

- 4) Los riesgos (objeto de la política social) de clase están asociados a los problemas de pobreza y la atención a los sectores excluidos tiene su fundamento en un enfoque basado en derechos ciudadanos y no en la concesión asistencial y voluntarista de los gobiernos.
- 5) Las formas de enfrentar los riesgos sociales son propios de cada país y no existen formas simples de importar o exportar esquemas sociales que no estén enraizados en la propia historia local.
- 6) Las nuevas dinámicas sociales que se generan en los últimos años, tales como el enfoque de género y los problemas medioambientales.
- 7) La política social no es un costo enviado a un fondo perdido, sino que colabora activamente en la dinamización económica de una sociedad.

El aporte de Gosta Esping-Andersen (GEA) es basto y continuación se hará un apretado resumen de algunas de sus directrices teóricas, particularmente las relacionadas con los tres mundos o regímenes del bienestar², las fuentes del bienestar, el familiarismo y la mercantilización y la relación de la política social con el bienestar.

Los tres mundos del bienestar.

GEA considera que los diferentes estados nacionales se adhieren a una noción de igualdad distinta. Algunos hace énfasis en la igualdad individual basada en cuotas: lo que uno paga es lo que uno recibe. Otros buscan la igualdad con programas universales. También varía lo que se ha de igualar, pues por ejemplo los

² El concepto de régimen de bienestar se refiere al efecto de las esferas de la familia, el Estado y el mercado en las condiciones sociales de la población. La particular forma de articularse de esta tríada produce regímenes de bienestar diferentes. En el nivel macro la producción de bienestar de cualquiera de los tres se halla relacionada con lo que ocurre con los otros dos. Y en el nivel micro el bienestar de los individuos depende de cómo logren agrupar los *inputs* procedentes de los tres

escandinavos se han propuesto nivelar el capital social y los anglosajones escogen los grupos en desventaja para promover su movilidad.

Existe en la propuesta teórica de GEA una pregunta central que una vez contestada nos refiere a los tres mundos del capitalismo de bienestar distintos y determina los diversos modelos de regímenes de bienestar y de política social: ¿Cuáles los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el mercado, el estado y la familia?

Como respuesta construyó tres tipologías distintas: el régimen liberal, el conservador y el social demócrata. GEA considera que la mezcla privado – público constituía el principal eje analítico que sustentaba una primera tipología de los tres mundos; las dimensiones definitorias eran el grado de desmercantilización y los modos de estratificación, o si se quiere, las solidaridades.

Las etiquetas que representan esta tríada (liberal, conservador y social demócrata) explorados anteriormente por Richard R. Titmuss (GEA 2000:101) se derivan de la economía política europea clásica. La tipología se vuelve estática en tanto representa condiciones que prevalecieron entonces (los años setenta y ochenta): una economía dominada por la producción industrial masiva, una estructura de clases en la que trabajador manual masculino era el ciudadano prototípico y una sociedad en la que la familia prototípica era de tipo estable y con una sola fuente de ingresos.

Aún así es pertinente presentar las características de los tres regímenes de bienestar pues representan la base de análisis del resto de los autores y de algún modo contiene los aspectos generales de las distintas políticas sociales en buena parte del mundo.

Primero: el régimen de bienestar liberal.

Las raíces de la política social liberal se remontan a la economía política británica del siglo XIX, concretamente a sus nociones de menor elegibilidad y autosuficiencia. Su noción de economía alberga una fe ilimitada en el mercado. Los regímenes de bienestar actuales reflejan el compromiso político de minimizar el Estado, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones del mercado. Por tanto desfavorecen los derechos de los ciudadanos.

Considerando que hay variaciones, tres son las características del régimen liberal:

1) Es residual en el sentido que las garantías sociales se limitan a los malos riesgos o riesgos inaceptables. Adopta una definición restringida a la hora de elegir qué sujetos tienen derecho a dichas garantías. La política social liberal es en gran medida la del socorro a los niños pobres del siglo XIX, acreditados por la certificación de los bajos ingresos. El peso relativo de la asistencia social basada en las necesidades en comparación con los programas de reconocimiento de derechos debería constituir un excelente indicador del liberalismo.

Los Estados de bienestar anglosajones están orientados a favor de la asistencia social orientada a sujetos específicos.

2) Abraza una concepción restringida acerca de qué riesgos se deben considerar sociales. EEUU es un país extremadamente residual debido a su falta de asistencia sanitaria nacional, de subsidios de enfermedad y maternidad, de subsidios familiares y de permisos laborales por paternidad. Para enfrentarse al fallo del mercado en estas áreas, el planteamiento consiste en una ayuda orientada a los riesgos inaceptables: *Medicaid* o ayuda médica estatal para los pobres, *Medicare* ayuda médica para ancianos; *Aid for Families with Depended Children*, para madres que viven solas con sus hijos y deducciones fiscales para familias con renta baja.

3) El fomento al mercado. El planteamiento residual cultiva los dualismos: Los sujetos de riesgos aceptables pueden valerse por sí mismo en el mercado; los de riesgos inaceptables pasan a ser dependientes de la asistencia social.

Segundo: El régimen de bienestar social demócrata.

Este régimen es el prevaleciente en los países nórdicos. En Dinamarca, Noruega y Suecia, sus cimientos se construyeron entre las décadas de 1930 y 1940 con el advenimiento de un gobierno socialdemócrata estable. Finlandia tuvo que esperar veinte años más.

Las raíces de la política social nórdica fueron liberales, después pasaron por políticas asistenciales y posteriormente (1940 – 1960) pasaron a programas modernos de reconocimiento de derechos. Sin embargo el embrión del universalismo estuvo presente desde el inicio en los programas escandinavos. Dinamarca se convirtió en un país pionero cuando en 1981 la asistencia a la tercera edad se amplió a todo el colectivo de ancianos.

Además este modelo contiene una cobertura de riesgos global, subsidios generosos, así como una idea clara de igualitarismo. Aquí los derechos se vinculan a los individuos y se basan en la ciudadanía (mientras que las pensiones británicas y holandesas se basan en las aportaciones realizadas) antes que en una necesidad demostrada o en una relación laboral.

El régimen socialdemócrata se distingue realmente por:

- 1) Su tentativa deliberada de marginar el papel de la asistencia basada en necesidades.
- 2) Su activo y explícito esfuerzo por desmercantilizar el bienestar y por minimizar o abolir su dependencia al mercado. Cerrar las puertas a

los servicios de bienestar privados sólo resulta factible si los subsidios son suficientes.

Lo que resulta especialmente socialdemócrata es la fusión del universalismo con la generosidad y segundo su socialización global de los riesgos.

A los programas de subsidios en dinero el régimen socialdemócrata lo complementa con una estructura de servicios enorme e integral dirigida a familias necesitadas. El resultado neto es que hoy los funcionarios públicos constituyen más del 30% de la población activa, más del doble del recomendado por la OCDE.

Este régimen articula el elemento igualitario, entendido como la práctica del universalismo donde todo mundo disfruta de los mismos derechos y subsidios, sea rico o sea pobre, con la promoción activa del bienestar y las oportunidades vitales (en el caso de la mujer es patente) que implica la redistribución del ingreso y la eliminación de la pobreza.

Aunque con ciertas crisis es claro el compromiso con el pleno empleo. El productivismo nórdico implica que el estado de bienestar debe garantizar que todo el mundo disponga de los recursos y la motivación necesarios para trabajar (y que el trabajo esté disponible). En cambio el productivismo norteamericano (workfare) significa que se debe aceptar ciertos empleos a cambio de determinadas prestaciones sociales: se paga, se disfruta; no se paga no se disfruta.

El régimen socialdemócrata implica un nexo dominado por el Estado, aunque actualmente pasan por una mala época. Las probabilidades que encontremos el universalismo en el régimen socialdemócrata son elevadas y significativas. Y viceversa, las probabilidades que encontremos servicios de bienestar privados son bajas. En lo que toca al régimen conservador estas probabilidades son indistintas.

Tercero: el régimen de bienestar conservador.

Lejos de ser una expresión peyorativa, tipificar así a los estados de bienestar de Europa intenta señalar el impulso político detrás de su arquitectura.

El régimen conservador se distingue por:

- 1) Su mezcla de segmentación de estatus y familiarismo, es decir, poco tiene que ver con el igualitarismo y se caracterizan por el corporativismo.
Las primeras políticas sociales se inspiraron en el estatismo monárquico, en el corporativismo tradicional o en la *Rerum Novarum*.
- 2) Su característica particular es la inequidad en el reparto de riesgos, pues como régimen conservador tiene un legado estatista donde los funcionarios públicos son altamente beneficiados.
- 3) Un tercer atributo es el familiarismo, que es la combinación de la protección social sesgada a favor del varón cabeza de familia y el carácter central de la familia como dispensadora de cuidados y, en última instancia, responsable del bienestar de sus miembros. Lo que une a algunos países es el mantenimiento de la prescripción legal de que los padres (o los hijos) son responsables de sus hijos (o de sus padres) en caso de necesidad.

La asistencia social no se concede a los adultos si sus padres pueden mantenerlos. Cuanto más familiarista es el Estado de bienestar menos generosos son los subsidios familiares. La provisión de subsidios a familias atípicas donde no es el varón el jefe (como madres solteras) suele ser marginal.

Si el carácter residual del modelo liberal hace referencia al fallo del mercado, en el régimen conservador es una respuesta al fallo de la familia y esto determina a los sujetos a los que va dirigido. Por razones distintas la política social liberal y conservadora tiene un enfoque pasivo de la gestión del empleo.

El modelo liberal da prioridad a los mercados de trabajo no regulados. En el conservador la gestión del empleo es una cuestión de apoyo familiar e inhibe que las mujeres casadas participen económicamente fuera del hogar.

Cuadro 1: Visión general resumida de las características de los diferentes regímenes.

	LIBERAL	SOCIAL DEMÓCRATA	CONSERVADOR
Papel de:			
➤ La familia	Marginal	Marginal	Central
➤ El mercado.	Central	Marginal	Marginal
➤ El estado.	Marginal	Central	Subsidiario
➤ Modo de solidaridad predominante.	Individual	Universal	Parentesco, corporativismo estatismo
➤ Lugar de solidaridad predominante.	Mercado	Estado	Familia
➤ Grado de desmercantilización.	Mínimo	Máximo	Alto (para el cabeza de familia)
➤ Ejemplos modales	EEUU	Suecia	Italia Alemania

Fuente: (GEA 2000:115)

Para la investigación, que evidentemente se ubica en una escala distinta a la nacional, esta discusión puede facilitar la comprensión y la caracterización de las nociones de desarrollo y los modelos implícitos que operaron los distintos gobiernos estatales para el fomento de los programas sociales: el papel del estado, el mercado y la familia; el modo de solidaridad priorizado y los programas emblema o modales como los denomina Gosta Esping – Andersen.

Política social y bienestar.

Desde la perspectiva del igualitarismo y todavía en la línea marcada por GEA, el principal objetivo de la política social es asegurar a la población contra los riesgos sociales, en este sentido se entenderá a la política social, en primera instancia y como una definición que contextualiza otras más operativas, *como la gestión pública de los riesgos sociales.*

Algunos riesgos son *democráticos* como la vejez debido a que afectan a todos, pero otros como la pobreza y el desempleo se ligan estrechamente a la estratificación social. Cuanto más generalizados son los riesgos sociales más probable resulta que la familia y el mercado fallen, volviéndose incapaces para absorber los riesgos de manera suficiente.

La necesidad del Estado de bienestar resulta mucho mayor cuando consideramos el funcionamiento del mercado, con sus fallas y con sus éxitos. Si el fallo del mercado consiste únicamente en que se excluyen los riesgos inaceptables, una solución sería un estado de bienestar de carácter residual. A priori no hay ninguna razón por la cual la política social debería preocuparse por los riesgos aceptables.

Los riesgos sociales pueden ser aleatorios pero la mayoría se pueden dar con regularidad sociológica y se pueden dividir en tres (GEA 200:193-195):

- Riesgos de clase.
- Riesgos de la trayectoria vital.
- Riesgos intergeneracionales.

Los riesgos de clase y los intergeneracionales requieren de una solución en forma de Estado de bienestar. Allí donde el Estado absorbe los riesgos la satisfacción de la necesidad resulta tanto “desfamiliarizada” es decir, extraída de la familia como “desmercatilizada”, extraída del mercado.

- 1) Riesgos de clase, implica que la probabilidad de un riesgo social se distribuye de manera desigual en los diversos estratos sociales: los mineros se pueden enfermar más que los profesores universitarios, las personas menos cualificadas resultan más afectadas por bajos salarios, las madres solteras corren un mayor riesgo de pobreza.
- 2) Riesgos de trayectoria vital. Los riesgos sociales se distribuyen de manera desigual a lo largo de la trayectoria vital, según la noción de Rowntree (1901): la pobreza se concentra especialmente en la infancia y en la vejez debido a la disminución de ingresos. El ciclo vital de la pobreza se encuentra asociado a la falta de correspondencia entre las necesidades y los ingresos específicos: las familias jóvenes tienen necesidades costosas y bajos ingresos; luego, los ingresos aumentan cuando los hijos se han marchado y luego se reducen drásticamente en la vejez.

Tradicionalmente es en la familia donde se comparten los riesgos de la trayectoria vital. El contrato intergeneracional implicaba que los jóvenes atendían a los viejos a cambio de la transferencia de riqueza de estos a aquellos. Si los ingresos permiten un ahorro en la etapa de la juventud, por vía del mercado también se ayuda a gestionar riesgos por vía de los seguros. Los nacientes rasgos de la sociedad postindustrial con su incremento de la inestabilidad familiar, su desempleo generalizado y su mayor inseguridad profesional, sugieren que los riesgos asociados a la trayectoria vital tienden a agruparse ahora en la juventud y los inicios de la vida adulta.

- 3) Riesgos intergeneracionales. Los éxitos educativos y profesionales siguen estando determinados por el origen social pero también la pobreza se hereda fácilmente. Las desventajas heredadas se convierten en desigualdades de capital social y existe una desventaja inicial.

Los riesgos de clase y de la trayectoria vital demandan básicamente una cuestión de protección social y de seguridad de los ingresos, y el principal tipo de igualdad que implican es el de la universalización de los derechos. Los riesgos intergeneracionales demandan un compromiso con el igualitarismo distinto, básicamente en forma de políticas de igualdad de oportunidades.

La igualdad de oportunidades se puede interpretar desde una óptica minimalista (asegurar un acceso igualitario al capital humano eliminaría las desigualdades heredadas) y maximalista (introducen nuevos programas de discriminación positiva, el principio subyacente es que la desventaja puede provenir de múltiples fuentes y que todos los grupos deben hacer frente a diferentes riesgos). Hay que resolver no el problema de algunas persistentes desigualdades aisladas sino la reproducción sistemática de las desigualdades. El ataque a ésta debía de implicar todas las capacidades humanas en general: se trata de poner a disposición de la gente todo el conjunto de recursos sociales necesarios para funcionar de manera óptima.

Familiarismo y mercantilización.

La polémica y muy contemporánea cuestión de la desmercantilización (sacar del mercado un bien y convertirlo en universal) del Estado de bienestar así como el debate de los modelos de solidaridad, se hallan unidos a la gestión de los riesgos sociales.

La desmercantilización aspira a captar el grado en que los Estados de bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado. Es una manera de especificar la noción de derechos de la ciudadanía social de Marshall.

Para muchas mujeres el concepto de desmercantilización no resulta operante pues están incorporadas parcialmente al mercado laboral (premercantilización). La mercantilización del trabajo de las mujeres reduce su dependencia del hombre.

Ciertamente el concepto de mercantilización sólo tiene relevancia para aquellos individuos que ya se hayan plena e irreversiblemente insertados en una relación asalariada. La independencia femenina necesita desfamiliarizar las obligaciones relativas al bienestar.

Para un conservador, una política "pro familia" implica un intento de restaurar los valores familiares tradicionales. Para un escandinavo el término implica un Estado de bienestar atento con las mujeres: una política activa orientada a reducir las cargas relativas al cuidado de la familia.

De ahí que el término de familiarización no implica una postura en contra de la familia, sino está dirigido a captar el grado en que los riesgos sociales se van dirigiendo hacia la responsabilidad de la esfera doméstica.

Familiarismo implica aquel Estado de bienestar que asigna un máximo de obligaciones de bienestar a la unidad familiar.

Desfamiliarización son aquellas políticas que reducen la dependencia individual de la familia, que maximizan la disponibilidad de los recursos económicos del individuo independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales.

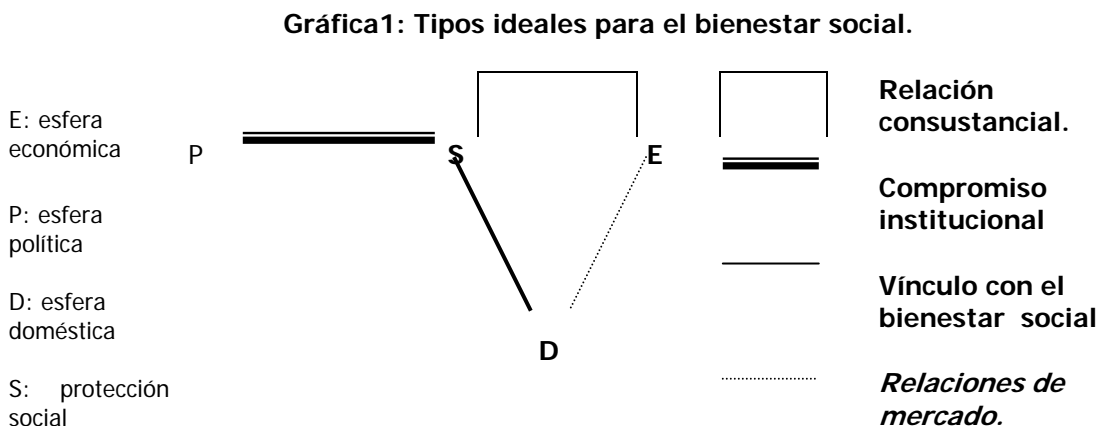
En el análisis de las políticas sociales que han operado en cualquier nivel espacial, tanto el papel asignado al mercado como a la familia, son indispensables si acaso se desea observar con cierto rigor los efectos y los supuestos bajo los cuales se estructura el aparato público destinado al bienestar social.

Las fuentes de bienestar.

GEA considera que el Estado de bienestar es uno de las tres fuentes de gestión de los riesgos sociales; las otras dos son la familia y el mercado. Particularmente señala que la familia es más que un refugio de intimidad y un lugar de consumo.

Los regímenes de bienestar deben identificarse en términos de la tríada interrelacionada familia, Estado y mercado, aunque cada uno representa tres principios radicalmente distintos de gestión de riesgos: en la familia es el de la reciprocidad, el mercado el de la distribución a través del nexo monetario y en el Estado el de la redistribución autorizada. En el nivel macro la producción de bienestar de cualquiera de los tres se halla relacionada con lo que ocurre con los otros dos. Y en el nivel micro el bienestar de los individuos depende de cómo logren agrupar los *inputs* procedentes de los tres.

Robert Boyer (2000:21) enriquece la visión de los tres mundos de GEA y plantea que la estructura del bienestar puede observarse desde la óptica estructuralista donde cada sistema de protección social (S) es representado por una molécula que combina la esfera económica (E), la esfera política (P) y la esfera doméstica (D), tal y como se representa en la gráfica siguiente:



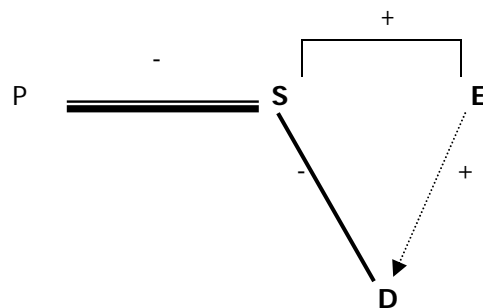
Fuente: Therét, citado por Robert Boyer (2000:21)

Este esquema general presenta a grandes rasgos la relación estructural entre los tres elementos. La aplicación para cada país en particular ayuda a clarificar el significado de cada símbolo.

Boyer (2000;21) sostiene que el sistema de bienestar de cada país, en un corte sincrónico, puede ser analizado de acuerdo a la intensidad de los acoplamientos (significados en el diagrama por signos de menos y más) y de la naturaleza de la relación entre una esfera y otra (representado por la dirección de los vectores). La mayor parte de los sistemas combinan las tres fuentes de solidaridad.

El esquema ayuda a encontrar sutiles diferencias entre sistemas de bienestar, por ejemplo el de EEUU y el de Japón (ver gráficas 2 y 3), que frecuentemente son puestos en la misma categoría sólo por coincidir en la escasa intervención de las redes de solidaridad social en el bienestar de la población.

**Gráfica 2: Estados Unidos.
Sistema de bienestar liberal individualista.**

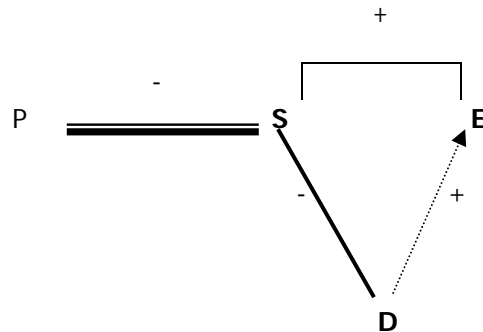


Fuente: Therét, citado por Robert Boyer (2000: 22)

En el caso de “los Estados Unidos la lógica económica de las empresas está rediseñando el papel de la esfera doméstica y le impone una dependencia de los beneficios sociales desde la lógica del funcionamiento de la empresa. En la configuración japonesa, la empresa contribuye con sólo una fracción del bienestar social por el papel tan importante de la familia en la cultura y protección” (Boyer

2000:23). Las diferencias están representadas en las figuras 2b y 2c por el sentido distinto que relaciona la esfera de la economía con la doméstica.

**Gráfica 3: Japón.
Sistema de bienestar liberal paternalista.**



Fuente: Therét, citado por Robert Boyer (2000: 22)

Para ambos casos la influencia del política gubernamental tiene poca relevancia en el bienestar de la población, no así el mercado, clave para la obtención se los satisfactores que se encuentran básicamente en las relaciones de mercado y que se representa simbólicamente por el signo positivo de la figura..

A partir del modelo gráfico de Boyer existe la posibilidad de introducir diferencias entre un régimen y otro de una manera más fina comparada con los elementos esquemáticos y limitados que propone GEA a partir de su modelo de los tres mundos. El reto consiste en utilizarlo como auxiliar en el análisis del sistema de bienestar de los países latinoamericanos y para unidades geográficas sub nacionales, como la de un estado o un municipio.

Estos modelos del bienestar pueden ser útiles en nuestro caso para comprender de una forma más completa la evolución histórica de las distintas políticas sociales en el estado de Guanajuato.

Crecimiento y bienestar social.

Según Noguera (Adelantado 2000:495) así como existen barreras y discusiones en torno de una política social alternativa, también se encuentran barreras culturales e ideológicas. Los neoliberales, dice el autor, han ganado audiencia y adeptos durante los años 80s y 90s y han ido avanzando los discursos justificadores de recortes, austeridad y remercantilización de los asuntos propios de la política social. De este modo se crea una cultura que presenta como leyes inevitables las tendencias de contención del gasto, privatización, remercantilización y refamiliarización del bienestar social.

Una parte de esta discusión tiene que ver con concebir a los presupuestos sociales como gastos que, si bien es cierto impactan en el nivel de vida de la población, no producen algún tipo de resultado en el desarrollo económico.

Sen (1998:592) argumenta que existen dos modos distintos de comprender el desarrollo.

El primero, al que le llama "blood, sweat and tears" (BLAST) donde se entiende el desarrollo como un proceso inherentemente cruel, que demanda un sacrificio social necesario en aras de obtener un bienestar futuro. Este modo supone que el desarrollo social es un bote vacío al que hay que llenar de recursos provenientes de la economía. Ya en los 50 Tinbergen (Sen 1998: 593), propone una curva en donde se muestra que las trayectorias de crecimiento óptimo implicaban a menudo limitar los niveles de bienestar a corto plazo para obtener beneficios en el futuro.

El segundo, que denomina GALA (por sus siglas en inglés *getting by, with a little assistance*), considera al desarrollo como un proceso esencialmente amigable. Por ejemplo, dice Sen, la educación y el empleo remunerado de las mujeres puede incidir en las desigualdades de género, elemento central para hablar del desarrollo de una región o un país. Y concluye señalando que la concepción GALA del

desarrollo armoniza de forma natural la interdependencia existente entre mejorar el bienestar social y estimular la capacidad productiva y el desarrollo potencial de una economía (Sen, 1998: 595).

En esta línea, aunque con una matriz teórica distinta, Robert Boyer también argumenta sobre el impacto del sistema de bienestar en la justicia social y el aumento de la eficiencia económica y plantea como ejemplo la evolución de los salarios mínimos pues ante un aumento de ellos las empresas tendrán más desembolsos y en esa medida se producirá un impacto negativo en la producción.

Pero asociado a este elemento negativo hay dos positivos: la mayor demanda y la elevación de capacidad de ahorro lo que produce un impacto ambiguo en términos del empleo (Boyer 2000:7). También las líneas de salud y educación y la parte constructiva del seguro de desempleo impactan positivamente la innovación y el cambio tecnológico.

La reestructuración del Estado de bienestar.

José Adelantado (2000), al igual que Boyer y Esping-Andersen, previenen en contra de una cierta ceguera de las políticas sociales con respecto a los cambios que ocurren en las sociedades. Una de las más recurrentes es la inconsistencia de una política social que siga pensando en una familia con un *breadwinner* a la cabeza cuando las transformaciones en la esfera doméstica han dado lugar a fenómenos como las familias post nucleares, las transformaciones que se desarrollan en torno del desarrollo sustentable y de las emergencias de problemas nuevos como la migración, el medio ambiente y las minorías sexuales.

En particular Adelantado (2000:74) llama la atención sobre la coincidencia de distintos autores en caracterizar los recientes años como parte de un ciclo de reestructuración del paradigma social, de la misma magnitud que se presentó cuando se transitó del Estado liberal – industrial al Estado social-keynesiano

fordista. Destaca cinco dimensiones del cambio, mismas que se amplían en el cuadro 2:

- 1) La lógica de estratificación social que supone el paso de una sociedad de clases a una sociedad con multiplicidad de ejes de desigualdad.
 - 2) La transición desde el antiguo régimen fordista a una economía terciarizada, propia de la esfera económico – laboral.
 - 3) La propia de la esfera familiar en las relaciones de género.
 - 4) En el campo simbólico cultural, amplias capas sociales, valores e identidades desligadas de la lógica clasista, así como nuevas formas de intervención colectiva más allá de las organizaciones tradicionales como sindicatos y partidos. Todas ellas de impacto transversal de modo que atraviesan las políticas sociales.
- 4) Las nuevas dimensiones espacio temporales producto de una nueva relación del Estado – nación con el fenómeno de la globalización y con niveles de gobierno diferenciados al interior de cada país.

Para la investigación que ahora se presenta resulta relevante la aportación de Adelantado sobre todo en las dos últimas dimensiones, pues la política social no se entiende como una propuesta lineal desde arriba sino como producto de luchas y conflictos sociales y el último punto abre la posibilidad de reinventar la política social desde ámbitos más reducidos, como puede ser el caso de una provincia, una región o un estado.

Cuadro 2. La reestructuración del EB: un marco de análisis

Dimensiones de cambio	Nuevos escenarios	Ámbitos de impacto político	Tipo de impacto predominante
Socio-estructural	Sociedad con multiplicidad de ejes de desigualdad y nuevos espacios de exclusión social	<i>Regímenes de protección social (RPS):</i> - Pensiones - Sanidad <i>Políticas contra la Exclusión:</i> - Desempleo - Rentas mínimas - Servicios sociales - Vivienda - Regeneración	<i>Reestructuración</i> de Políticas sociales <i>Emergencia</i> de Políticas sociales
Económico-laboral	Economía Posindustrial, Globalizada, flexible, intensiva en capital y conocimiento.	<i>Políticas laborales:</i> - Interacción entre RPS y empleo - Mercado de trabajo - Relaciones laborales - Políticas activas: Formación y yacimientos	<i>Reestructuración</i> de Políticas sociales
Familia y de género	Pluralidad de formas de convivencia. Nuevas relaciones empleo-familia y entre los roles de hombres y mujeres	<i>Políticas de género:</i> - Igualdad laboral - Servicio a las familias - Igualdad en la esfera reproductiva	<i>Emergencia</i> de Políticas sociales
Simbólico - cultural	Valores e identidades posmaterialistas. Nuevas y diversas formas de acción colectiva.	- Democracia participativa - Movimientos sociales - Posburocracia.	Reestructuración de procesos políticos y administrativos.
Territorial	Nuevas articulaciones de tipo local-global	- Europa social - Federalismo de bienestar	Emergencia de niveles territoriales de gobierno

Cuadro 2. Fuente: Adelantado, Cambios en el Estado de bienestar p.76.

Política social local, hacia una definición operativa.

Párrafos arriba se asumió el concepto de política social propuesto por Gosta Esping Andersen como la gestión pública de los riesgos sociales. Ahora, después de la presentación conceptual de varios teóricos se está en posibilidad de enriquecerla y

hacerla más operativa para que también nos acerque a la construcción de ejes analíticos concretos.

En la formulación y aplicación de la política social participan un conjunto diverso de actores: gobiernos de los tres niveles, dependencias federales, sindicatos, iniciativa privada, universidades, sociedad civil, ayuntamientos, en fin, grupos con intereses variados que están empeñados en dirigir la cosa pública hacia direcciones diversas.

A la vez de la concurrencia de factores políticos, también interacciona con las otras esferas de la estructura social como las estructuras económicas e ideológico – culturales.

La política social en relación al resto de las esferas no supone una relación lineal causa – efecto o mecánica sino que es *recursiva*. Esto implica que a la vez que la política social es parte del todo social, no se comporta como una variable mecánica dependiente de cualquier otra esfera social: la política social es determinada pero también determina.

José Adelantado dice que “una definición de política social que nos permita relacionarla con la estructura social debería de contemplar esa dualidad constituyente y modulativa a la vez, en tanto que organiza una parte de la distribución de las cargas, beneficios y poder entre grupos y categorías de personas” (Adelantado en Arteaga 2001:67) y define lo que podría ser nuestra definición operativa : “La política social se articula en un conjunto de decisiones y actuaciones público – administrativas, generadas en la esfera estatal, que inciden directamente y de formas diversas sobre la organización y distribución de los recursos de bienestar, y lo hace mediante regulaciones, servicios y transferencias” (Arteaga 2001:67).

Inspirado en los trabajos de Samuel Lichtensztein, Aguirre (2000:5) presenta una definición similar para la política económica. Si hacemos una traducción libre, la de política social sería: el proceso mediante el cual un órgano de decisión (gobierno, en este caso) utiliza deliberadamente un conjunto de instrumentos para alcanzar ciertos objetivos relacionados con el bienestar social, que repercuten directa o indirectamente sobre diversos destinatarios sociales e implica cuatro elementos fundamentales: la autoridad, los fines, metas u objetivos, los instrumentos o mecanismos y los destinatarios.

Por su parte Enrique Valencia (Valencia 2000: 121) presenta las características a partir de las cuales pueden estudiarse los diferentes modelos de política social y en donde sintetiza parte de la racionalidad de las acciones gubernamentales. Identifica como ejes la estrategia económica, las controversias ideológicas, los actores, los programas y medidas y las instituciones.

Inspirándonos en este esquema de Valencia, tendríamos algunos rasgos que permitirían dibujar ejes analíticos³ para descomponer eso que hemos denominado la lógica del gobierno estatal para presentar y operar la política social.

Los ejes que caracterizan una política social determinada están dados por:

- 1) La forma de entender la relación con la dinámica nacional - internacional y responder a ella.
- 2) La formulación de objetivos estratégicos sobre el bienestar social, en el contexto de la planeación del desarrollo estatal, y el seguimiento del cumplimiento de los mismos.

³ Estos elementos son una buena base para construir los ejes analíticos necesarios en la elaboración de las preguntas de investigación, en la determinación de variables y en el diseño de los instrumentos de recolección de información.

- 3) La lógica en la toma de decisiones de cara a los procesos de federalización y municipalización.
- 4) El vínculo con la política económica.
- 5) Los modelos teórico – operativos en relación a la seguridad social, cobertura y población objetivo (universalismo o focalización).
- 6) La institucionalización y financiamiento de los programas sociales.
- 7) Las nociones, programas y métodos para reducir la pobreza.
- 8) La coalición política que soporta el modelo de política social y a los cuadros gobernantes.
- 9) La incorporación o no de la preocupación por el aumento de las capacidades de la sociedad desde la perspectiva de la ciudadanía.

Por último vale la pena destacar que la mayor parte de la literatura considera como unidad de análisis el Estado – nación y que habrán de realizarse adecuaciones mayores para que los esquemas hasta ahora vistos puedan ser útiles en las respuestas que se dan en un ámbito socio- espacial más reducido como lo es el ámbito estatal - regional.

3 La Pobreza desde la Política social.

El tercer pivote de esta discusión teórica es el de la pobreza y como punto de partida que se irá enriqueciendo con las sucesivas discusiones, la entenderemos como un estado de privación de los bienes indispensables para la satisfacción de ciertas necesidades humanas básicas, misma que lleva a la disminución de ciertas capacidades de las personas y los grupos. Como el término de necesidades

humanas abarca elementos de muy diversa naturaleza, como las afectivas, las de participación, las de reconocimiento y otras, se asume para este escrito que la pobreza estará caracterizada por la privación, hasta cierto nivel definido socialmente, de ingreso, de ciertos activos y de servicios públicos. La pobreza también se relaciona con la ausencia de medios, capacidades y recursos para modificar este estado de cosas.

La pobreza como privación.

Se coincide con Boltvinik cuando señala que: "si el concepto de pobreza ha de tener alguna utilidad, debemos restringirla a expresar la insatisfacción de aquellas necesidades humanas cuya satisfacción depende de condiciones económicas. De lo contrario, la pobreza se confunde con otras dimensiones del sufrimiento (o desventaja) del ser humano.... Si incluyésemos como *elementos constitutivos* de la definición del concepto de pobreza esas necesidades cuya satisfacción no depende del acceso a los recursos, toda una población que vive en un régimen autoritario sería clasificada como pobre. Entonces, la capacidad diferenciadora del concepto (su habilidad para distinguir los pobres de los no pobres) se perdería y se volvería inútil como instrumento de política" (Boltvinik en Gallardo 2001:21).

Este punto es relevante porque no se niega la carencia de necesidades humanas en otros ámbitos de la vida humana tales como las psicológicas, las religiosas o las existenciales y que son constitutivas de cualquier persona. Todos somos seres incompletos pero no todos somos seres humanos en estado de pobreza. Tampoco esta línea de pensamiento niega que la pobreza sea causa de un conjunto de redes sociales complejas que sobrepasan lo que en la economía suceda. Solamente enfoca el problema de una forma precisa y la diferencia de otras carencias humanas.

Las necesidades a las que hace referencia la definición anotada arriba tiene una clara connotación socioeconómica: son aquellas que tienen que ver con alimentación, salud, vivienda, ingreso, agua, corriente eléctrica, seguridad social, bienes del hogar (estufa, plancha, sillas, mesa, cama y otras) y educación.

Con esta elección se renuncia a agrupar bajo la categoría de pobreza a toda carencia humana. Es frecuente que ante la preocupación por atender y entender la pobreza de índole socioeconómica existan críticas sobre la desatención de otras carencias individuales y grupales que sin duda representan también un obstáculo para la construcción de un mundo humano tales como la farmacodependencia, la soledad, la falta de sentido a la vida, la violencia directa y la desintegración familiar, entre otras.

Frente a las carencias no hay soluciones homegeneizantes. Es claro que no todo mundo necesita lo mismo; incluso hay variaciones entre las necesidades específicas propias de la pobreza rural mestiza, la pobreza indígena, la pobreza sub urbana, pero lo que es evidente es que puede haber un acuerdo fundamental sobre los mínimos que una persona o una familia necesita para no vivir en condiciones de pobreza. Este acuerdo social toca las bases de una sociedad democrática que dialoga y consensa para establecer un futuro común, lo mejor posible, y las estrategias para avanzar hacia la equidad y el desarrollo. Las bases participativas en las soluciones de fondo incorporan como actores principales a los grupos empobrecidos y abre las puertas para relacionar pobreza, democracia y participación ciudadana.

La posibilidad de obtener los medios indispensables para acceder a una vida digna es función de factores complejos y diversos como la composición de la familia, la edad de los miembros (quizá una pareja sea la de un par de ancianos que requieren mayor cuidado en salud y menos en educación formal), el número de trabajadores activos, los servicios de que goza la comunidad donde se vive, la

ubicación espacial del hogar, la cultura y las condiciones heredadas, la oferta y calidad del empleo y las condiciones de crecimiento y reparto de la riqueza de un país y factor que se desarrollará a fondo más adelante, la capacidad de gestión y movilización política. Aunque aquí se enumeran los factores sin ponderación alguna, se debe subrayar que existe una jerarquía entre ellos, es decir, que no todos influyen del mismo modo para producir una situación de pobreza.

Los afanes para erradicar la pobreza no significan que de ello dependa toda la felicidad o el desarrollo humano; tampoco significa que el concepto de pobreza sea un megaordenador que indique la ausencia de todos los medios para acceder a una vida plena y feliz. Si hay un destino final que guíe los esfuerzos para abatir la pobreza ése con toda seguridad es el de justicia social pero no necesariamente la felicidad o la vida plena.

Como apunta Calderón Gutiérrez (2002:115), el tema de la justicia social es el telón de fondo de cualquier estrategia de desarrollo. La equidad, la inclusión social, el desarrollo humano y su contraparte la desigualdad social, la polarización de dinero, del poder y de las oportunidades, son temas que le conciernen a una justicia social que para que sea viable socialmente debe contar con dos características: la crítica ética y las posibilidades de hacerla posible realmente, en efecto, deseado y posible.

La pobreza de capacidades, participación y democracia.

Es conveniente recalcar que aunque la pobreza se relaciona fundamentalmente con carencia de bienes de índole socio económico, no se agota ahí. En esta línea, durante la década de los noventa, aunque sus trabajos tienen una treintena de años de haberse iniciado, ha cobrado significación la línea teórica adoptada por Amartya Sen, en el sentido de entender a la pobreza como la privación de capacidades básicas, concepto que no se agota en la privación de bienes socialmente necesarios.

Para los fines de este documento es útil aproximarse a esta distinción pues enriquece las visiones tradicionales, aumenta los argumentos para comprender la complejidad del fenómeno e introduce a la discusión sobre las libertades democráticas atrofiadas en la población empobrecida.

Sen (en Emerij 1998:600) entiende el desarrollo como el proceso que produce la ampliación de las capacidades de la población para realizar actividades elegidas (libremente) y valoradas; la pobreza se ubica en esta línea como un obstáculo para el desarrollo humano, es decir, para poseer las capacidades básicas que permitan al individuo una construcción libre y consciente de la propia vida, para alcanzar determinados niveles de vida mínimamente aceptables.

Ser pobre, según Sen, significa ir más de allá de una línea imaginaria de pobreza. El drama de la pobreza estriba en obstaculizar el que las personas con un nivel de ingresos insuficiente y con ciertas condiciones deficitarias de educación y de salud, puedan desarrollar determinadas funciones básicas. El análisis de la pobreza debe estar enfocado en las posibilidades que tiene un individuo de funcionar, más que en los resultados que obtiene de ese funcionamiento.

Cuando Sen (1997: 2) aborda el asunto de los funcionamientos, su perspectiva no se agota solamente en aquellos que se relacionan con la vida productiva y marca la diferencia de su postura con respecto a la teoría del capital humano. Señala que su preocupación se asienta en la necesidad de enfatizar la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vida que la gente juzga valedera. El papel del crecimiento económico en la expansión de esas oportunidades, dice, debe ser integrado a una comprensión más profunda del proceso de desarrollo, como la expansión de la *capacidad* humana para llevar una vida más libre y más digna.

Las capacidades se atrofian por las condiciones de vida de los empobrecidos e incluso Sen (1997:3) cita a Adam Smith para reafirmar el poder de la educación y

del aprendizaje para el mejoramiento de las capacidades humanas: las diferencias sociales no devienen de naturalezas distintas sino de procesos culturales diferenciadores.

Finalmente, sigue diciendo Sen, es importante recalcar también el papel instrumental de la expansión de la capacidad para generar el cambio social e ir también más allá del cambio económico. La capacidad no sólo es un instrumento de la producción económica, a lo que suele reducirse la perspectiva del capital humano, sino también del desarrollo social.

Las capacidades humanas, tienen un ámbito de transformación que tiene implicadas:

- su relación directa con el bienestar y la libertad de las personas,
- su función indirecta a través de su influencia en la producción económica, y
- su función indirecta a través de su influencia en el cambio social.

La visión de Sen contiene otra vertiente relacionada con pobreza: su vínculo directo con el problema de la ciudadanía y que requerirá de un análisis particular más detallado posteriormente. Por el momento vale la pena destacar que el concepto de ciudadanía y particularmente ciudadanía social en su vínculo con la pobreza abre la puerta para el ineludible tema de la relación de la precariedad con la esfera del poder público y privado y con asuntos como la democracia.

Amartya Sen ha mostrado que los valores democráticos no son patrimonio de ninguna cultura en particular; se encuentran presentes en distintas experiencias en la historia de la humanidad en diferentes contextos: el valor de la libertad personal, la igualdad en la libertad, el valor de la tolerancia y la igualdad en la tolerancia.

La política es parte de un enfoque integrado y global de desarrollo cuyo supuesto de partida es que no hay desarrollo sin compromiso político participativo.

El mismo desarrollo económico es potenciado por la capacidad de los actores y de los sistemas de actores. Para Sen evaluar el desarrollo implica observar las libertades sustantivas que tengan las sociedades pues definen el tipo de vida que se quiere vivir.

La inversión más fecunda que se puede hacer, entonces, es en el aumento de las capacidades humanas por medio de la salud, alimentación, política, calidad de vida pues lleva a mejorar las aptitudes de elección de una sociedad y de cada uno de sus miembros.

La atrofia de capacidades es producto de la situación de pobreza y ésta, a su vez, refuerza las desigualdades sociales, los desniveles de participación democrática y acota las posibilidades de construir una vida libremente elegida.

Por ello considero que las dos visiones sobre la pobreza presentadas en este capítulo, la de Sen y la que ejemplifica Boltvinik, no tienen alguna contradicción de fondo sino que miran la pobreza desde planos distintos pero complementarios. La primera supone la segunda, pero la lleva a círculos más amplios y complejos.

La pobreza socioeconómica, la que produce precariedad en la alimentación, salud, vivienda, ingreso, agua, corriente eléctrica, seguridad social, bienes del hogar y educación, nos coloca de forma clara frente a la estructura social que produce un cierto tipo de crecimiento, concentración del ingreso, desigualdad regional e inestabilidad en el empleo.

La pobreza de capacidades, sin estar en contra de los fundamentos de la visión histórica – estructural, hace un análisis más fino de las consecuencias de la

pobreza, la individualiza – y por tanto hace emerger elementos visibles que pueden ser atacados mediante una política social efectiva- y evita que se caiga en una visión simplista de comprender la carencia de bienes sin considerar el impacto que tiene en las condiciones y posibilidades de los grupos empobrecidos para transformar el orden de cosas que no los beneficia.

Para resumir se puede señalar que la pobreza no se origina de la ausencia de capacidades individuales o grupales sino tiene causas estructurales, pero ser pobre se constituye de la disminución de capacidades individuales, grupales y colectivas.

Sobre la relación entre democracia y la pobreza Pérez Baltodano (1997:55) afirma que “las estrategias y políticas para el desarrollo social juegan un papel crucial en un continente caracterizado por la pobreza, la marginalidad y la desigualdad social. Sin estrategias políticas y sociales capaces de responder a las necesidades más urgentes de la población de AL, los experimentos democráticos actuales tienen a convertirse en rituales políticos sin sentido ni significación social”.

El entendimiento de la pobreza como obstáculo para el desarrollo es congruente con el pensamiento de Amartya Sen. La precariedad que determina un acceso diferenciado a los recursos y a las capacidades mina no solamente la información sobre los procesos relacionados con la democracia electoral sino con el diseño de mecanismos para operar la democracia, entendida en el sentido de la concepción de ciudadanía integral, es decir, civil, política y social .

Aunque más adelante se profundizará en la relación entre pobreza y democracia, es conveniente apuntar desde ahora que los problemas relacionados con la ciudadanía social, en especial la pobreza y desigualdad como fenómenos concurrentes en sociedades donde se ha avanzado en democracia electoral “son realmente preocupantes y constituyen el principal desafío de las democracias latinoamericanas, porque además, los grupos más excluidos del ejercicio pleno de

la ciudadanía social son los que sufren carencias en otras dimensiones de la ciudadanía (...) estos fenómenos no permiten que los individuos se expresen como ciudadanos con plenos derechos y de manera igualitaria en el ámbito público, y erosionan la inclusión social" (PNUD 2004:26).

Aun cuando uno de los propósitos de la política social es la definición de su papel ante la pobreza, tales fines no se agotan en el afán de compensar lo que la economía destruye. De cara a la realidad actual y siguiendo a Clara Jussidman (en Valencia 2000:176) la política social tiene como propósito básico restituir el tejido social, provocar situaciones dirigidas a disminuir la desigualdad, la inequidad y la exclusión social y restituir las capacidades de grupos y personas, sin embargo por el propio recorte de la investigación interesa la parte de la política social que se relaciona con la atención a la pobreza.

4 La construcción de ciudadanía social.

Al diálogo conceptual que hasta el momento se ha realizado sobre aspectos centrales de la investigación como la relación del desarrollo de las entidades con el desarrollo nacional en el contexto del sistema político mexicano, la comprensión de la pobreza en su vínculo con las capacidades políticas y sociales y los diferentes niveles en que se tiene que discutir el concepto la política social, necesariamente se tiene que agregar el papel que juegan los actores y las instituciones en la hechura de políticas públicas, en este caso la política social, desde la perspectiva de la ciudadanía.

Ciudadanía, el enfoque de derechos y la política social.

Para Pérez Baldotano (1997), en América Latina la política social tiene un alcance limitado como instrumento para combatir la exclusión y la promoción de la ciudadanía debido a que los Estados de la región gozan un alto grado de autonomía con respecto a la sociedad civil y de un alto grado de dependencia de la economía mundial.

Esta situación contrasta con la característica fundamental de los Estados europeos que durante los últimos trescientos años desarrollaron un alto grado de soberanía externa y un alto grado de dependencia doméstica. Esta combinación les permitió el desarrollo de una capacidad política que domesticó las economías nacionales para extraer y redistribuir recursos destinados al desarrollo social.

En la gran mayoría de los países de Latinoamérica se generaron condiciones para el desarrollo de dos tipos de políticas sociales:

- 1) La que genera una ciudadanía estatal, fruto del esquema corporativo, con un esquema de participación acotado y condicionado y.
- 2) La que se formula e instrumenta lejos de la participación ciudadana.

De estas reflexiones surge una aseveración que quizá sea la central para observar en el enfoque del citado autor, la relación entre ciudadanía y política social: " Este tipo de ciudadanía no se deriva, como en el caso europeo del desarrollo de la capacidad de la sociedad para condicionar el funcionamiento del Estado sino de la capacidad desarrollada por grupos y sectores de la sociedad para participar en el diseño y la formulación de decisiones y políticas públicas dentro del ámbito del Estado (...) La ciudadanía se convierte en una reivindicación de una particular relación con el Estado más que como una reivindicación frente el Estado" (Pérez Baltodano 1997:43).

Aunque esta afirmación no podría sostenerse en términos absolutos pues parte de las conquistas ciudadanas, en particular las obreras, las campesinas y las indígenas, son verdaderas reivindicaciones frente al Estado, se puede sostener la existencia de ciertos rasgos marcados de una *ciudadanía artificial* promovida desde arriba y desde afuera por los Estados latinoamericanos, misma que determina y explica en gran medida la noción de política social como alternativa excluyente de la lucha ciudadana, en tanto que .."al lado de una élite privilegiada existe una gran masa de *simples ciudadanos* , la de los que están teóricamente

sujetos a los rigores de la ley, pero que en la práctica dependen de la buena o mala voluntad de sus representantes” (Murilo de Carvalho: 156). Una ciudadanía no frente al Estado sino dependiente estructural del Estado, sujeta a la caridad pública.

Will Kymlicka señala que la discusión sobre la ciudadanía se ha revitalizado, después de que se le daba por muerta en el ámbito de las ciencias sociales de los 70s. Al parecer el tema de la ciudadanía viene a llenar un hueco pues articula el “sentido de pertenencia a la comunidad y exigencias de justicia” (Kymlicka 1999:5).

El vigor y la estabilidad de la democracia moderna no dependen solamente de la justicia de su estructura básica sino de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos. Existe un complemento entre la aceptación pasiva de derechos como atributo ciudadano (el derecho a tener derechos) y el ejercicio activo de las responsabilidades y virtudes ciudadanas.

La reestructuración económica producto de la crisis de los modelos fordistas y en el contexto del consenso de Washington (postura de *la derecha*), realza el debate sobre la responsabilidad individual de abrirse un futuro de bienestar. El aseguramiento de la integración de los pobres debe ir más allá de los derechos, focalizándose en su responsabilidad de ganarse la vida.

Si el Estado de bienestar ha causado una dependencia insana con respecto a la intervención estatal, lo conducente, según la derecha, es introducir las leyes del mercado en la vida de las gentes y funcionar con el principio básico del *workfare*, es decir, la actividad laboral como contrapartida de los beneficios aportados por las políticas sociales.

Medidas como el libre comercio, la desregulación, la disminución de impuestos, el debilitamiento de sindicatos y el recorte al seguro de desempleo se dirigen a

promover la acción de hombres individuales libres con el propósito de enseñarles las virtudes de la iniciativa, la confianza en sí mismo y la autosuficiencia (Mulgan, en Kymlika 1999:10). La ciudadanía se vería conculcada, pues este discurso no representa la expresión una postura distinta a lo que es ser ciudadano, sino más bien atenta contra un principio de ciudadanía que la interpreta como un estatus independiente respecto del nivel económico. La *derecha* confirma el papel absoluto del mercado en contra del resto de las fuentes de bienestar.

La postura progresista ha ido cobrando claridad pues si bien es cierto que rechaza los principios emanados del Consenso de Washington, donde al parecer el único camino plausible es mercantilizar las relaciones sociales, le ha costado trabajo asumir la parte de la necesidad de la promoción de la ciudadanía responsable que vaya más allá del eslogan facilón de la ciudadanía como una necesaria escuela de virtudes cívicas.

En la línea de la promoción de complementar los mecanismos de respuesta institucional, Kymlika sostiene que se deben considerar “ las múltiples maneras en que las políticas públicas dependen de decisiones responsables a nivel de los estilos de vida personales: el Estado será incapaz de proveer cuidados sanitarios si los ciudadanos no actúan responsablemente hacia su propia salud ; el Estado puede tornarse incapaz de satisfacer las necesidades de niños, ancianos y discapacitados si los ciudadanos no aceptan su cuota de responsabilidad en la atención de sus propios parientes (...) los intentos de crear una sociedad más justa tropezarán si los ciudadanos exhiben una intolerancia crónica hacia la diferencia o si carecen de lo que Rawls llama *sentido de la justicia*... lo que el Estado necesita de la ciudadanía no se puede obtener mediante la coerción sino solamente por medio de la cooperación y el autocontrol en el ejercicio del poder privado”. (Kymlika 1999:14).

A diferencia de las corrientes residuales, que piensan en el mercado como el principal factor de aprendizaje de las necesarias virtudes de un ciudadano propio del mundo moderno, existen otras respuestas que contemplan otros espacios de intervención tales como el ejercicio de la democracia participativa (otorgar más poder al ciudadano), la construcción del republicanismo cívico (valor intrínseco de la vida política) y la participación en las organizaciones de la sociedad civil. La ciudadanía es un proceso que se construye con el elemento dinámico del compromiso con el entorno político.

Todo ello conduce a la idea de que la ciudadanía no es simplemente un estatus legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades sino una identidad, la expresión de pertenencia a una comunidad política (Kymlicka 1999: 25). Chantal Mouffe (1998:139) en la misma línea sostiene que ser ciudadano obliga a una serie de lealtades múltiples con muchas comunidades diferentes y que éste no es un receptor pasivo de derechos en ninguna de ellas pues la lealtad contiene un conjunto de reglas y de prácticas orientadas a la construcción del juego de la ciudadanía pluralista moderna.

Por su parte Giovanna Procacci (1999:17) plantea que el concepto inicial de ciudadanía ha evolucionado desde un planteamiento formal-jurídico de pertenencia como miembro con derechos plenos a una sociedad y las formas constitucionales de ese derecho, hacia una noción menos rígida.

Pero esta evolución ha puesto en entredicho la ciudadanía social en su dimensión colectiva pues las discusiones sobre políticas sociales han estado influenciadas por el régimen de bienestar estadounidense que abandona los principios universalistas de la ciudadanía social. El énfasis se pone en el multiculturalismo y no en el problema de la igualdad; la dimensión social de la ciudadanía parece obsoleta.

En coincidencia con Kymlika, Procacci (1999:20) sostiene que varios procesos contemporáneos abonan al debilitamiento de la ciudadanía social y los derechos sociales, entre ellos, la individualización, la comercialización de los servicios, la flexibilidad laboral, la contractualización, el humanitarismo, todas ellas promovidas como soluciones.

La crisis del Estado de bienestar en la lógica de la racionalidad económica ocupa hoy los principales afanes. El planteamiento del mercado, la privatización de los servicios sociales y la filosofía del "usuario paga" están por encima de los planteamientos universalistas de la ciudadanía social.

El problema es que adoptan como soluciones globales sin discutir plenamente la racionalidad de la propuesta. Se aceptan como dogmas, sin considerar que precisamente las políticas sociales nacen ante el fracaso del individualismo (caritativo, económico y jurídico) e históricamente han batallado contra la desigualdad, en particular la pobreza, que es uno de los principales problemas que han impedido formalizar un estatus de ciudadano.

Particularmente importante para el tema de la política social es lo que señala Procacci (1999: 27-29) sobre ciudadanía social y bienestar.

La autora dice que el deseo de asegurar un mínimo de bienestar no sólo es necesario sino que exige una intervención en el libre funcionamiento del mercado, redistribuyendo riqueza en forma de servicios públicos. Los servicios de bienestar social son un elemento constitutivo indispensable de la ciudadanía social.

La ciudadanía ha ofrecido un marco más eficiente que el mercado para la discusión sobre las políticas de bienestar social. Si se tratan a todos como ciudadanos, pasa a convertirse en un problema público las condiciones necesarias para que esto se de eficientemente. La ciudadanía restaura la reciprocidad al

margen de las normas que rigen en el mercado, en el que se regula mediante el cambio de dinero y servicios, y al margen de las relaciones familiares cuya naturaleza es la ayuda mutua. Y mucho más afuera del ámbito de la caridad en donde no existe ninguna reciprocidad: esto exige que la sociedad haya reconocido que hay ciertos niveles de vida que son imprescindibles, independientemente del poder de negociación del individuo. Al formularse estos niveles en términos de derechos, las dependencias a las que se pretende dar solución se transforman en condiciones para la autonomía. (Procacci 1999:29).

En coincidencia con autores como Sping-Andersen, Procacci opta por un modelo universalista de los derechos que significa una relación con el Estado más allá de estimaciones contractuales.

Ciudadanía y política social en México.

Este apartado quiero aproximarme a distintos esfuerzos realizados para teorizar sobre procesos sociales nacionales. De algún modo los pensadores nacionales parten de los modelos propuestos por las y los autores europeos y concretan sus reflexiones en la crítica que hacen de la política social nacional; de las distintas ofertas ellos optan por una visión universalista de los derechos sociales y desde una postura progresista, lo que les permite contar con una plataforma sólida para criticar la concreción de los regímenes de bienestar en el país.

Barba (2003:947) alude a la incapacidad en el diseño de la política social y su vínculo con la política económica mexicana, para afrontar las consecuencias imprevistas de la operación del nuevo modelo exportador sobre el bienestar social.

En particular enumera un conjunto de procesos en ascenso que no pueden dejar de considerarse para la reflexión sobre una política social pertinente para el país:

- Un modelo orientado a la exportación.
- El mercado como eje del bienestar social.

- La pobreza como centro de la acción de la política nacional.
- La promoción de una solidaridad social de carácter individualista.
- El apoyo de una coalición social nacional e internacional en pro de la apertura del mercado interno y de las ideas del Consenso de Washington.
- Las estrategias familiares de sobrevivencia como la migración.
- Los programas de *workfare*.
- La aparición de nuevos conceptos para pensar el problema del bienestar social, tales como combate a la pobreza, riesgos individuales, desarrollo de capacidades, capital humano y la focalización.

En el mismo tenor de Procacci, Kymlica y Esping-Andersen, Barba sostiene que la propuesta mexicana le ha apostado más al bienestar por vía del mercado y ha abordado los problemas de la pobreza como asuntos individuales y no estructurales, y los ejes de la política social “no han sido la ciudadanía ni los derechos sociales sino el apoyo coyuntural a los extremadamente pobres y a los más vulnerables” (Barba 2003:947). Ante la avalancha de procesos ligados a la reestructuración económica, también detecta aspectos residuales del viejo sistema que conviven con nuevas tendencias: formas de solidaridad familiar y el carácter público y universal de algunos servicios del bienestar.

Sugiere que se use el concepto de régimen de bienestar pues “es una excelente herramienta para repensar y diseñar políticas públicas que no operen sin pensar en los efectos de la interacción de entre las políticas económicas, las políticas sociales y las estrategias familiares y comunitarias” (Barba 2003:951) y promueve a la vez la idea de ciudadanía por dos razones: a) es un precepto de igualdad que coincide con los desafíos de la democracia y b) permite una aproximación integral a las cuestiones políticas, económicas y sociales, en lugar de privilegiar la visión economicista (Barba 2003:955).

Desde una óptica socio-política Ramírez (1997) aborda en el inicio de sus reflexiones un aspecto central para la ciudadanía social, el problema de la participación y dice que éste no es un concepto, una categoría con carga teórica precisa sino un término descriptivo demasiado elástico. Cita a Cunil (Ramírez 1997:351) cuando asienta que no es suficiente señalar en las políticas públicas la existencia de frases como “los beneficiados tomarán parte en las decisiones de los programas” sino que hay que aclarar, fundamentar y argumentar cómo se llevará a cabo.

Parte, al igual que Procacci y Kymlika, de una visión universalista de los derechos sociales. Tales derechos tienen una doble vía de interpretación; la jurídica y la socio-política. La primera es un estatus en donde el Estado reconoce o atribuye a los ciudadanos un sentido de pertenencia como miembros de una comunidad política y en sujetos de garantías y responsabilidades. Desde el punto de vista socio-político gozar de este estatus implica el ejercicio de un conjunto de prácticas que convierten a una persona en miembro competente de una sociedad para intervenir en ella y que tiene por objeto la defensa y ejercicio de sus derechos (Ramírez 1997:352).

El habitus y el repertorio en el juego político.

Para el diseño de políticas sociales que contemplen una perspectiva ciudadana conviene considerar la parte simbólica - cultural relacionada con las ideas y capacidades tanto de las sociedades como de los cuadros gobernantes. Una mayor sintonía de la trayectoria de las élites del poder – lo que saben, lo que valoran, lo que perciben, lo que saben hacer y su repertorio acumulado- con procesos de participación ciudadana y desarrollo social sienta las bases para mejores políticas públicas.

Pierre Bourdieu (1997) y Snyder (2002), desde argumentos diferentes enriquecen la discusión sobre la relación entre el actor, sus acciones y su contexto.

Pierre Bourdieu (1985), reflexiona sobre el esfuerzo por superar antinomias históricas como subjetivismo y objetivismo, simbólico y material, teoría e investigación empírica, estructura y agente y micro y macro análisis.

En particular, se refiere a los agentes en el contexto de las fuerzas a las que están sometidos porque es una nueva forma de entender y presentar los aspectos subjetivos y objetivos necesarios en la lucha política.

Para ello Bourdieu introduce los términos de *campo* y *habitus* que obliga a superar los polos de discusión y conduce a pensar en términos de *relaciones*.

El *campo* está integrado por un conjunto de relaciones históricas objetivas ancladas en ciertas formas de poder (y de capital). Es como un campo magnético: un sistema estructurado de fuerzas objetivas, una configuración relacional dotada de una gravedad específica capaz de imponerse a todos los agentes y objetos que penetran en ella.

De una forma más activa, compleja y rica que el mero intercambio racional, Bourdieu señala que “describo el espacio social global como un campo, es decir, a la vez como un campo de fuerzas, cuya necesidad se impone a los agentes que se han adentrado en él, y como un campo de luchas dentro del cual los agentes se enfrentan con medios y fines diferenciados según su posición en la estructura del campo de fuerzas, contribuyendo de este modo a conservar o transformar la estructura” (Bourdieu 1997:49).

Es un espacio de conflictos y competición en analogía de un campo de batalla. Como un prisma cualquiera refracta las fuerzas externas en función de su estructura interna. Quien entra al campo, aún los dominados, pueden ejercer una cierta influencia pues la pertenencia al campo implica la capacidad de producir

efectos en él. Un objeto dentro del campo no puede ser definido por sus características intrínsecas sino en función de ellas pero también de la dinámica propia del campo.

Esta definición marca una distancia clara con respecto a los principios althusserianos del aparato de dominación que tiene la gran desventaja de proponer la teoría del complot como hipótesis explicativa de las intencionalidades (algo así como una voluntad demoníaca responsable de todo lo malo) y además, también se aleja de plantear que el edificio social tiene partes o pisos. El campo no tiene partes o componentes. El Estado, por ejemplo, es un conjunto de campos de fuerza en donde se llevan a cabo luchas cuyo objetivo es el monopolio de la violencia simbólica legítima. El Estado es un espacio donde luchan agentes para modificar el sentido e intensidad de fuerzas que influyen en ellos.

En el campo existen factores eficientes, llamados capitales, que le permiten a su poseedor ejercer un poder, una influencia y por tanto existir dentro del campo.

Por otra parte *habitus* alude a un conjunto de relaciones históricas depositadas en los cuerpos individuales bajo forma de esquemas mentales y corporales de percepción, apreciación y acción. Es un mecanismo estructurante, principio generador de las estrategias que permiten a los agentes enfrentar situaciones diversas y opera desde dentro de los agentes.

La teoría del *habitus* se opone a otra, a la de la acción racional que propone la elección intencional de un actor libre de cualquier condicionamiento económico y social; la teoría de la acción racional ignora la historia individual y colectiva a través de las cuales se constituyen las estructuras de preferencia que las caracteriza. En contraparte, Bourdieu propone el término *ilussio* (que es lo contrario a la apatía y a la indiferencia) que significa el involucramiento en el juego (los jugadores están atrapados por el juego) que demanda un dominio práctico de

las reglas que lo rigen y el motivo del movimiento no es la elección racional de una alternativa mejor sino una apuesta donde el jugador está dotado de habilidades para tomar en cuestión de segundos la decisión adecuada. Cada campo determina y define una forma específica de interés y contiene fronteras flexibles. Estas reflexiones reconocen que lo individual, lo subjetivo es social, es colectivo. El habitus es una subjetividad socializada que no está sujeta al destino pues como elemento histórico es un sistema abierto de disposiciones. Los agentes sociales no son ni partículas determinadas externamente ni pequeñas mónadas guiadas exclusivamente por motivos internos programados racionalmente.

Por su parte y con una matriz más empírica Richard Snyder (2002) estudia cuatro experiencias de organizaciones cafetaleras mexicanas, ubicadas en estados diferentes y encuentra que los factores que determinan el curso particular de las políticas gubernamentales están dadas por los intereses partidarios de los gobernadores, por la capacidad de movilización de las organizaciones y por el peso histórico de estructuras y patrones económicos, y como parte de ello tiene gran importancia lo que él le llama repertorio político (*policy repertoire*).

Este concepto de repertorio político, sin ser homologable, podría tener algún punto de contacto con las estructuras de preferencia limitadas a las que alude Bourdieu cuando explica el término de habitus como la interiorización en el actor de las estructuras "objetivas".

El asunto de fondo es reconocer que en el haber de cada actor existen un conjunto de posibilidades de reflexión y de acción dadas por la experiencia previa, por la trayectoria seguida y que se ponen en juego en determinados campos de la vida pública.

En contextos poco participativos, donde los hacedores de políticas públicas, no pocas veces incluso unipersonales, forman parte de la élite que finalmente toma

las decisiones últimas, resulta conveniente indagar sus trayectorias para comprender los repertorios que poseen y que explican al menos parcialmente las acciones de gobierno.

Para la investigación, los conceptos de habitus y de repertorio precisan mejor el lugar que deben ocupar las razones argumentadas por los diversos actores y los juicios que se puedan hacer sobre sus acciones. Si son válidos, sustentados o pertinentes los argumentos será un juicio que deberemos de emitir a *posteriori* pues un primer paso será tratar de registrar y entender las razones que llevaron a los diferentes actores a tomar decisiones en el ámbito de la política social local.

Los espacios de reflexión en la democracia y su vínculo con la participación social.

Hasta el momento se ha argumentado suficientemente sobre el carácter transformable de la realidad social mediante la participación política de los diversos actores y también, sobre la pluralidad de opciones concretas que resultan de un complejo tejido de subjetividades y datos objetivos de la realidad. Las opciones no se encuentran mecánicamente predeterminadas sino se abren en distintas direcciones dependiendo de mediaciones analíticas y de participación social.

Existe, por tanto, una dimensión política que ya ha sido apuntada párrafos arriba y que conviene analizar de forma más detallada.

Lo político, según el planteamiento de Zemelman, constituye una forma de pensar la realidad histórica según el modo de cómo se ha ido estructurando la conciencia social pero en tensión hacia un futuro que requiere de la transformación de la realidad concreta, de ahí que requiera de términos como viabilidad y proyecto debido a que estos contienen una visión de la realidad como construcción.

Concebir a la realidad así, lleva a entender los puentes y las diferentes opciones que se pueden presentar en la tensión presente - futuro: "Son las prácticas

sociales las que permiten avanzar en la dirección de un proyecto en el que se cristaliza un orden político, creado desde una multiplicidad de situaciones microsociales" (Zemelman 1989: 39).

Crozier y Friedeberg (1990) dicen que el poder no es un reflejo de la estructura de autoridad, es sobre todo, como indica Weber, la posibilidad de actuar sobre otros y precisamente lo que se juega es la posibilidad de acción. El poder es el resultado de la movilización de actores, de las fuentes de incertidumbre y de las relaciones y transacciones de los participantes en el juego. El poder es por una parte una relación y por otra es un constructo social que no es estático, ni algo que se posea en el vacío; su ejercicio depende de la organización, de la movilización, de la correlación de fuerzas que reestructura los campos, modifica reglas y genera nuevas instituciones. Los actores se mueven limitados por las reglas del campo donde se insertan, pero con posibilidades de transformación.

El poder tiene una doble dimensión: a) como acceso a las instancias de decisión institucionalizadas y b) como capacidad de creación de nuevas instancias de decisión, esto es, como rompimiento de las estructuras de dominación existentes.

Fernando Calderón (2002), retoma la reflexión iniciada por Habermas sobre el diálogo y la deliberación en la democracia e introduce a la discusión la dinámica que a partir de los 80s se gestó en América Latina cuando se modifican los modelos económicos de cara a las reformas estructurales internacionales. La realidad es cambiante y los nuevos contextos políticos demandan nuevos esquemas de reflexión y praxis política y el de la democracia deliberativa le resulta muy pertinente para ilustrar la relación entre nuevas realidades y nuevos esquemas.

Este autor dice que en la década de los 80 opera una suerte de integración limitada y pasiva de las sociedades latinoamericanas en los procesos de

globalización económica y cultural que tuvo como saldo una mayor complejización de las sociedades, que se diferenciaron y fragmentaron más, y a la vez disminuyeron su capacidad de acción sobre sí mismas. Lo que se está viviendo es una bifurcación creciente entre economía y mundo cultural de Touraine o una distancia crecientes entre el yo y la red de Castells.

La paradoja es que los actores ciudadanos o partidarios actúan como si la política jugara el mismo rol que antes. Los mapas cognitivos y las propuestas de acción no coinciden con las nuevas coordenadas de modernización, equidad y desarrollo del actual escenario latinoamericano. Resulta por tanto, esencial, refundar la política pues es parte fundamental de una sociedad desarrollada.

La política se entiende como acciones vinculadas a la formación del orden y la autoridad en contextos de mundialización de donde surge la construcción de una capacidad política para el desarrollo de actores autónomos, capaces de llegar a acuerdos, consensos y opciones de desarrollo.

De forma general, la política está asociada a una cierta lógica de poder. Una preocupación por el incremento de las capacidades de los actores para participar en la toma de decisiones supone un régimen democrático legítimo en el cual los actores tienen una visión, elaboran proyectos, construyen acuerdos, calculan acciones y toman decisiones con respecto del poder político.

Fernando Calderón (Calderón 2002:16-18) hace dialogar a diversos actores y sostiene que el poder es la capacidad de mandato de un ser humano sobre otro, o de unos actores sobre otros. Con Touraine, coincide en decir que el poder está en todas partes y en ninguna: en la producción en serie, en los flujos financieros, en los modos de vida, en el hospital, en la escuela, en la televisión, en los mensajes, en las tecnologías. Calderón, con clara influencia de Foucault sostiene que el poder se expresa en múltiples espacios microsociales, en el individuo, en la comunidad y en el sistema. No está concentrado en un solo lugar; aparece en las

distintas formas de producción de una sociedad y en las diversas relaciones sociales. Toda relación es de poder, la diferencia ahora es que está estructuralmente internacionalizado.

En particular, subraya Calderón, el poder político tiene la característica de acudir a la fuerza de la coacción física y siempre tiene una parte de consenso. En algún momento de su vida, los actores renuncian a resolver sus problemas por vía de la violencia y apelan a una institución, que es el Estado, al cual, además, le delegan el uso de la violencia y de la fuerza. El poder político se manifiesta a través del poder estatal pero no es lo mismo: éste ha sido uno de los errores en una América Latina llena de caudillos.

Basado en Weber, Calderón sigue diciendo que el Estado es una empresa institucional de carácter político en el cual el aparato administrativo monopoliza una coerción física legítima en función de leyes y ordenamientos y con Bobbio sostiene que el poder político se diferencia de otra forma de poder por su carácter *exclusivo* (detentan el poder físico), *universal* (se toman decisiones legítimas para toda la comunidad) e *inclusivo* (interviene imperativamente en todas las esferas de la vida del grupo).

Desde la óptica de Calderón, la democracia deliberativa es un complemento de la democracia representativa institucional y la democracia participativa posible. La deliberación supone construir variados espacios públicos, donde a partir de sus múltiples especificidades culturales y variadas condiciones económicas, los actores se reconozcan y se comuniquen como iguales, puedan llegar a acuerdos que favorezcan el bien común y evaluar colectivamente los resultados alcanzados.

La capacidad deliberante, la integración social y la participación política pueden ser indicadores para evaluar el progreso democrático. En la región hay antecedentes importantes de rasgos deliberativos en el mundo indígena y obrero.

En este esfuerzo por reconocer la pluralidad y el consenso como signo de los tiempos, se debe considerar con seriedad con el señalamiento de Marion Young (Phillips: 1999) cuando sostiene que la política emancipadora requiere generar un sentido renovado de la vida pública, con un argumento a favor de la heterogeneidad y la diferencia. En una sociedad, dice, en donde hay privilegios, insistir en que las personas deberían de olvidar sus afiliaciones particulares para adoptar un punto de vista general sólo sirve para reforzar este privilegio pues se favorece al grupo hegemónico.

Pero en vez de desechar del ámbito público todas las peculiaridades, se debe explorar la heterogeneidad para intensificar el entendimiento de qué es lo que se comparte.

5 Puntos clave y visión de conjunto.

En este primer capítulo de índole más conceptual se han presentado los autores y los planteamientos más relevantes para precisar el enfoque con el que se abordará el estudio de la política social en Guanajuato y que se resume en esquema del cuadro 3.

En conclusión, los elementos estructurantes de una política social local pasan por reconocer y comprender la historia y la problemática particular de la región, entendida como elemento activo aunque determinado parcialmente por lo que sucede en el contexto más amplio.

Esto obliga a observar a la política social como una elección ética, conceptual, política y técnica y a asumir su aporte como factor de comprensión y atención global al bienestar social, no como la sumatoria de los programas sociales en turno, sino como el elemento que puede configurar en un sentido la atención a tal problemática.

Cuadro 3. Esquema teórico utilizado.

Concepto	Ideas centrales	Autores claves.
La pobreza	Insatisfacción de aquellas necesidades humanas cuya satisfacción depende de condiciones económicas. Obstáculo para poseer las capacidades básicas que permitan al individuo una construcción libre y consciente de la propia vida, para alcanzar determinados niveles de vida.	Procacci, Sen, Bolvinik,
Ciudadanía	El concepto inicial de ciudadanía ha evolucionado desde un planteamiento formal-jurídico de pertenencia como miembro con derechos plenos a una sociedad y las formas constitucionales de ese derecho, hacia una noción menos rígida y más centrada en la participación social y política. El tema de la ciudadanía viene a llenar un hueco pues articula el sentido de pertenencia a la comunidad y exigencias de justicia. La deliberación supone construir variados espacios públicos de discusión de las políticas públicas.	Procacci, Calderón Kymlika
La región como parte activa	El gobierno local como un actor central en la creación de condiciones para lograr una particular atención a la relación administración - política en el diseño e implementación de políticas sociales en el nivel local. Como el soporte y el objetivo estratégico de una clase socio espacial que se reivindica como tal, mediante el fortalecimiento de identidades regionales.	Zicardi, Dehouve, Preciado
La política social	Como gestión pública de los riesgos sociales Se asienta en un conjunto de decisiones y actuaciones público – administrativas, generadas en la esfera estatal, que inciden sobre los recursos de bienestar, y lo hace mediante regulaciones, servicios y transferencias.	Esping Andersen, Valencia, Dehouve, Preciado
Actores e instituciones.	El <i>habitus</i> alude a un conjunto de relaciones históricas depositadas en los cuerpos individuales bajo forma de esquemas mentales y corporales de percepción, apreciación y acción. Es un mecanismo estructurante, principio generador de las estrategias que permiten a los agentes enfrentar situaciones diversas y opera desde dentro de los agentes. El <i>campo</i> está integrado por un conjunto de relaciones históricas objetivas ancladas en ciertas formas de poder (y de capital). Es un sistema estructurado de fuerzas objetivas, una configuración relacional dotada de una gravedad específica capaz de imponerse a todos los agentes y objetos que penetran en ella. Para cada actor existen un conjunto de posibilidades de reflexión y de acción dadas que se ponen en juego en determinados campos de la vida pública y que obedecen a su haber, fruto de sus particulares trayectorias, eso es el <i>repertorio político - técnico</i> .	Bourdieu Snyder

Cuadro 3. Fuente. Elaboración propia con los datos expuestos en este capítulo.

La respuesta pública a la pobreza, entendida como determinadas carencias que afectan las capacidades de las personas, es uno de los factores que integran el diseño y la operación de una determinada política social cuyo propósito profundo radica en la reconstrucción del tejido social. El enfoque de ciudadanía aporta un factor dinámico estructurador y estructurante del bienestar social. Y por ello en la lógica central de la política social se deben encontrar los mecanismos de participación de la ciudadanía – sobre todo de la población empobrecida- y el impulso de espacios deliberativos, sin simulación o encubrimiento para fines de control; sólo de este modo se combate la disminución de ciertas capacidades producto de la pobreza y se desarrolla socialmente una entidad mediante la creación de ciudadanía. El perfil de los hacedores y operadores de las políticas públicas, como uno de los actores relevantes, con su trayectoria y repertorio, debe ser congruente con esta concepción de política social.

Hasta aquí esta primera parte, pero esto no significa que termina el trabajo teórico para dar paso al dato empírico. La discusión conceptual recorre todo el trabajo de investigación y se verá entretelado con las evidencias empíricas de forma que sean inteligibles.

En los siguientes tres capítulos se presentará una reconstrucción primero en el plano nacional y después estatal de los cambios tanto económicos como en materia de política social más significativos en el período de 1998 al 2003.

Capítulo II.

Entre lo nacional y lo estatal. Una mirada a la política económica y social federal 1988 - 2003.

En este capítulo se hará una reconstrucción descriptiva analítica de la dinámica de la política pública federal durante el período de 1988 al 2003, con énfasis en aquellas políticas económicas y sociales de mayor impacto en la realidad de Guanajuato. No se hará de forma exhaustiva porque su función de acuerdo al enfoque del presente trabajo es solamente contextual.

La investigación tiene su acento en la comprensión de procesos de escala estatal, sin embargo subrayar la dimensión local no significa una apuesta endógena que prescinde de la influencia de la dinámica más amplia. Precisamente por considerar al contexto nacional como factor determinante, pero no absoluto, de lo que sucede en la entidad, antes de analizar los procesos locales se rescatan los aspectos políticos y económicos más importantes del país, ocurridos alrededor del período de estudio.

La trayectoria de la construcción de la política social en Guanajuato habla de una emergencia paulatina de la importancia de las instituciones y planes locales, prácticamente inexistentes al inicio del período de estudio, hasta cobrar una importancia mediana para el combate a la marginación y la pobreza. En este proceso se denotan momentos oscilantes entre la creatividad local y el control central, entre las lógicas generadas desde el gobierno federal y el estatal muy separadas del discurso y de la práctica real del federalismo.

Este capítulo II tiene dos partes principales.

La primera analiza la reestructuración en México en medio de las crisis de los ochenta y noventa, los pactos y la liberalización; la propuesta del liberalismo social de Carlos Salinas y su continuidad básica con Vicente Fox.

La segunda habla del surgimiento de una nueva concepción de política social ligada estrechamente al impacto de la liberalización económica en el bienestar de la población, que como se ha dicho antes se denomina fragmentada y que en su parte focalizada está representada en sus diferentes etapas y modelos que los sustentan por los programas emblema: Pronasol, Progresá y Oportunidades.

El enfoque por el que se optó en la investigación señala la necesidad de distinguir entre la política social y la política económica, aunque con ello exista el riesgo de ubicarlas como dos esferas que se tocan pero sin algún punto de imbricación más estrecho. Aunque la política social modifica el comportamiento económico de un país y la política económica debe contemplar entre sus propósitos fundamentales el desarrollo social, mantenerlas como dos partes con fronteras muy porosas y áreas de concatenación comunes dentro del todo, facilita el análisis y proporciona un marco más adecuado para dar cuenta del surgimiento de la preocupación en Guanajuato por contar con una atención más pensada y estructurada a los problemas sociales.

Así, se ofrece un resumido análisis de los aspectos críticos más importantes de la industrialización vía sustitución de importaciones y del inicio de la reestructuración económica de los ochenta, en medio de una profunda crisis también de escala internacional, y que continúa con el liberalismo social de la etapa salinista.

La situación global obliga a repensar los términos de la política social, dirigida hasta entonces de forma compensatoria al sector campesino como grupo excluido de la cobertura social ligada al empleo formal, para dar paso a una política universal fragmentada que terminará más claramente a principios de los noventa, articulándose con elementos focalizadores.

1. La reestructuración en México: las crisis, los pactos y la liberalización.

La etapa sustitutiva.

La industrialización por vía de la sustitución de importaciones como estrategia económica que presumiblemente sería una etapa que permitiría arribar a la industrialización plena y a la producción de bienes más complejos como los de capital, mostró síntomas de agotamiento hacia la mitad de los años sesenta, pero es hasta principios de los ochenta cuando se presentan los efectos más evidentes.

Distintos procesos generados cuando menos una década anterior pero que se hacen más visibles a lo largo de la etapa de la posguerra, producen ciertos efectos negativos tales como el abandono del campo, la insuficiencia de granos básicos, la concentración del ingreso, la terciarización del empleo urbano, el aumento de la deuda externa y la dependencia tecnológica del exterior.

La estrategia de industrialización adoptada profundizó el desarrollo desigual entre el sector agrícola y el industrial. Las barreras arancelarias y los estímulos fiscales, el financiamiento público a la industria y la creación de una infraestructura industrial adecuada como objetivos básicos de la política económica subordinó a la actividad agropecuaria a cumplir el papel de soporte de la industrialización mediante la transferencia de valor de la producción agropecuaria al sector industrial, a generar divisas mediante la exportación de productos agropecuarios para el financiamiento de bienes de capital, a abastecer materias primas baratas con precios inferiores a los del mercado mundial, a subsidiar el salario obrero mediante la dotación de alimentos baratos y a aportar mano de obra sub empleada y de bajo costo a las tareas urbanas (COPLAMAR 1982:20).

El esquema progresivo y gradualista que nunca se cumplió del todo (Román, 2002), suponía sustituir la importaciones de bienes industriales poco elaborados a

partir de la importación de insumos, maquinaria y equipo necesarios para producir aquellos bienes.

En términos de la balanza comercial se contempló una importación inicial de bienes poco elaborados y lo necesario para producirlos, en tanto madurara la industria nacional. Se tendría que soportar temporalmente un déficit que, según la visión de los gobiernos en turno, poco a poco se absorbería.

Una vez cumplida la primera etapa de reducir o abolir la necesidad de importar bienes poco elaborados, se pasaría a sustituir la importación de bienes intermedios mediante un proceso similar. Posteriormente se procedería a sustituir la importación de bienes de capital y se retomaría un saldo superavitario con el resto del mundo que permitiría financiar el déficit en el que se habría incurrido anteriormente.

Esta estrategia de industrialización al parecer pertinente para un país productor de bienes primarios, lejos de disminuir la deuda externa la fue incrementando en la medida del avance del déficit en la balanza comercial.

Pedro Aspe (1993:20) afirma que entre 1950 y 1970, nuestro país tuvo un desempeño macroeconómico notable pues se tuvo un crecimiento promedio del PIB de 6.6% anual y la inflación se contuvo por debajo de 4.5%. La estrategia basada en la protección, la represión financiera, es decir estricta disciplina fiscal y monetaria, y una fuerte presencia del Estado en ciertas áreas productivas, si bien es cierto que fue positiva hasta antes de los setenta, a partir de esta década presentó signos de agotamiento al evidenciar que la inversión privada, nacional y extranjera, crecía con menor lentitud, debido a la falta de incentivos para su expansión. Ante la alternativa de orientarse hacia la exportación o continuar con el camino ya emprendido, es decir suplir la inversión privada con gasto del gobierno, México optó por éste último camino.

Hacia 1972 México se encaminaba a una inflación más alta. Entre 1971 y 1976 el déficit del sector público pasó de 2% a 9.1% del PIB. Este déficit se cubrió con impuesto inflacionario y endeudamiento externo y en 1976 se vive la crisis más fuerte desde 1940 con la primera devaluación del peso en 22 años (Aspe 1993: 22).

El descubrimiento de grandes reservas petroleras y la garantía de contar con ellas para nuevos endeudamientos difirió la serie de transformaciones estructurales que se requerían para la estabilidad y el crecimiento. El auge petrolero "llevó a las autoridades a creer que la economía podía crecer a un ritmo incluso más acelerado que el obtenido por décadas anteriores. Durante cierto tiempo fue posible crecer a tasas cercanas a 8 y 9 % anual, con una inflación que avanzaba lentamente hasta el rango de los dos dígitos, hasta que en 1982 se alcanzó, finalmente, el límite de la capacidad de endeudamiento externo" (Aspe 1993:22).

La crisis de 1982 se presenta con desequilibrios fundamentales en las finanzas públicas y en la cuenta corriente, suspensión de los flujos de ahorro externo, deterioro del intercambio y una fuerte devaluación. Durante el último año del sexenio de José López Portillo se contrae el producto, la inflación alcanza el nivel histórico hasta entonces más alto, 60%; el peso se devalúa en 500% y la deuda absorbe el 32 % del presupuesto nacional; el sexenio de Miguel de la Madrid se inaugura con la crisis económica más grave, hasta entonces, de la historia moderna de México.

Crisis, liberalización y la reestructuración económica de los ochenta.

Con un país dividido en lo político, caída en los precios del petróleo, fuga de capitales nacionales y suspensión de créditos externos; con gravísimos problemas financieros y productivos, en conflicto con las instituciones financieras internacionales y por primera vez en décadas, con un aumento en la pobreza de ingresos, toma posesión en 1982 el presidente Miguel de la Madrid. Como medidas

para contrarrestar la situación, diseña una estrategia que tiene como meta primera el control de la crisis y como segunda la realización de reformas estructurales.

Su primera tarea consistió en la aplicación de un programa de estabilización y ajuste ortodoxo con el objetivo de contener la inflación y sanear la cuenta externa. Se aumenta la recaudación fiscal, se disminuye el gasto en casi diez puntos porcentuales entre 1982 y 1983, se modificó el tipo de cambio de 26.7 pesos por dólar a 150 y los ajustes salariales, de ahí en adelante, se calculan en función de la tasa esperada de inflación.

Las reformas impulsadas en los ochenta persiguieron no sólo atender los aspectos más álgidos de la coyuntura económica sino modificar estructuralmente el modelo con el que se venía operando hasta entonces. Se resalta en la nueva estrategia adoptada el quiebre en la lógica de atención al crecimiento, a la modernización y se descuidan los efectos que tales medidas traerían al bienestar social de la población.

Se adoptan medidas de estabilización y ajuste que marcarían el inicio de las pautas seguidas por todos los gobiernos posteriores: el ajuste fiscal y modernización del Estado, la privatización o traslación de parte de la base productiva de las manos estatales al sector privado, la eliminación de controles de precios y subsidios a bienes y servicios, las reformas liberalizadoras en el mercado de capitales, la apertura de la economía hacia el exterior e incentivos a la inversión extranjera, las reformas al sistema de seguridad social y la desregulación del mercado de trabajo y flexibilización de la mano de obra.

La aplicación de estas medidas, con pleno acuerdo entre los lineamientos del gabinete económico y los del Banco Interamericano de Desarrollo, El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, trajo consecuencias para la política

pública del bienestar social pues modifica la lógica precedente de apoyo al sector agrícola, por ejemplo.

Se establecen nuevos programas de desarrollo agropecuario acompañados ahora de la búsqueda de créditos internacionales ante las instituciones financieras internacionales (IFI) , modificándose así la lógica precedente ya que con el cambio de acreedor principal introduce nuevas reglas para el apoyo crediticio y por tanto la transformación del tipo de política agraria.

El recorte del gasto social provocó en los casos menos graves que sólo disminuyera el apoyo otorgado con anterioridad a los programas, sin embargo en algunos otros se tuvo retrocesos importantes y en los casos extremos desaparecieron. En aquellos donde disminuyó el apoyo aparecen problemas de calidad en el servicio, cobertura y eficacia. Si durante el sexenio anterior, la atención hacia el sector rural había constituido una preocupación formal y real para el gobierno, es precisamente éste mismo quien resulta más perjudicado por la reorientación del gasto público.

Según Mónica Unda (2003:19) en 1984 se elimina el subsidio a 67 empresas privadas y estatales y también al arroz, aceite y huevo. Al año siguiente se recortan los subsidios corrientes mediante ajustes presupuestales, se liquidan 236 organismos paraestatales y se continúa en 1987 con la desaparición de la Promotora Nacional para la Producción de Granos, seis empresas pesqueras y diversos fideicomisos. La desincorporación del Estado empresario es una modificación sustancial que se inicia durante el período de Miguel de la Madrid.

En salud, educación y seguridad social los efectos del recorte en términos de menor disponibilidad de recursos públicos fueron aminorados por la reducción de los salarios reales de la burocracia. La política salarial fue subordinada al control de la inflación y a la búsqueda de competitividad internacional. También atemperó la

crítica situación sobre recursos para el desarrollo, la incorporación de recursos locales de los estados para lograr un ritmo moderado de crecimiento en estos servicios.

El abasto popular, con el desmantelamiento de la CONASUPO como la institución eje en el consumo popular de bienes básicos, fue sometido a una agresiva reestructuración que implicó la sobrevivencia de algunos de sus programas sectoriales. El único de los bienes sociales elementales que en lugar de disminuir su ritmo de crecimiento fue favorecido con cantidades históricas de gasto público fue el de la vivienda, quizá por el impacto positivo que este sector provoca en el empleo directo e indirecto de corto plazo y en general en la reactivación económica.

Los resultados relacionados con la estabilización no fueron los esperados. Los temblores de 1985 y la caída brusca de los precios del petróleo en 1986 afectaron negativamente el desenvolvimiento económico de México. El ciclo devaluación - inflación - fuga de divisas continuó una espiral ascendente y se hizo necesaria una intervención profunda que pudiera atender los problemas económicos y a la vez soportara políticamente las medidas adoptadas.

Con la incursión de México en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, se marca de forma emblemática el nuevo periodo de la apertura comercial. La alternativa del modelo de economía abierta de enclave exportador o economía orientada hacia la exportación se comienza a mostrar con mayor claridad para hacer frente al conjunto de problemas estructurales como el desequilibrio sectorial y al calentamiento de la economía.

Frente a la inflación más alta en la historia del país, la de 1987 con 159% , a fines de ese año se suscribe el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) con los sectores privado, social y público cercanos a la esfera oficial a fin de contener el aumento

de los precios de bienes y servicios y así colaborar a la obtención de metas concretas en el control de la inflación, crecer con bases sanas y evitar los conflictos sociales producto de la disminución del poder real de compra de la población. Hacia el final de la administración - 1988 - la aplicación del PSE permitió, después de tener un año catastrófico, conseguir la reducción de la inflación a 51.7% y recuperar el crecimiento.

La pérdida del empleo, el crecimiento casi nulo del PIB, la disminución del poder adquisitivo de los salarios, el deterioro de la infraestructura rural y urbana y la reducción del gasto público en aspectos medulares para el bienestar de la población son los saldos sociales negativos del régimen de Miguel de la Madrid.

La estrategia de los pactos es retomada desde los gobiernos estatales y se replica a nivel local mediante alianzas con los sectores empresariales, sindicales y campesinos. Los pactos antinflacionarios fueron heredados a los siguientes sexenios con el nombre de Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) con Carlos Salinas e inicialmente con Ernesto Zedillo en la Alianza para el Crecimiento (ACE).

La estrategia para la apertura económica salinista.

Después del inicio de la desincorporación del Estado empresario como una primera etapa del modelo de economía abierta de enclave exportador, le corresponde a Carlos Salinas pasar a una segunda fase del mismo proyecto, en este caso para inducir en condiciones más favorables el modelo de modernización y apertura económica, y consolidar la estabilidad macroeconómica manteniendo la política de ajuste. La aprobación del Tratado de Libre Comercio en septiembre de 1993, por parte del Congreso y la entrada en vigor del TLC en enero de 1994 son quizá los momentos paradigmáticos de un sexenio distinguido por operar una estrategia múltiple de apertura a ultranza con un acompañamiento mediático sumamente fuerte y bien diseñado.

La modernización, concepto central para entender la propuesta salinista y definida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989–1994 como la adaptación de las estructuras al ritmo cambiante del mundo globalizado, se buscará por la vía de tres acuerdos:

- 1) El Acuerdo para la Ampliación de la Vida Democrática, que contiene las líneas de preservación del Estado de derecho, perfeccionamiento de los procesos políticos, modernización del ejercicio de la autoridad y participación y concertación social.
- 2) El Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios sustentada en la estabilización continua de la economía, ampliación de inversión y modernización económica.
- 3) El Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida con la creación de empleos productivos y bien remunerados, protección del nivel de vida de los trabajadores, atención de las demandas sociales prioritarias, protección del medio ambiente y erradicación de la pobreza extrema.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989–1994 señala que hay condiciones de reiniciar la recuperación económica teniendo como instrumentos básicos la solidaridad y la disciplina. La renegociación de la deuda se coloca como punto de arranque con el propósito de reducir el monto de pago de capital y servicio, y abatir la transferencia de recursos al exterior.

Y al mismo tiempo “hemos llevado adelante la apertura de nuestra economía a la competencia comercial, a la eficiencia de sus empresas, a la lucha por los mercados exteriores. Una economía cerrada, protegida e ineficiente es incapaz de

satisfacer las necesidades de la población; además nutre de desigualdades y subsidia ganancias indebidas en demérito del interés general" (PND 1989: xiv).

Se introduce como línea de gobierno un extenso programa de desregulación con el propósito de eliminar los obstáculos que impiden "desatar la creatividad e iniciativa de los mexicanos" (PND 1989:xiii) sin descuidar las obligaciones fundamentales del Estado en términos de ser rector en el sentido moderno, es decir, promotor, conductor, articulador de actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional.

La estrategia económica del PND (Gobierno de la República 1989: xvi) tuvo dos metas prioritarias, que finalmente no se lograron: una tasa de crecimiento cercana al seis por ciento y consolidar la estabilidad hasta reducir el ritmo anual de aumento de los precios a un nivel comparable al de los socios comerciales.

Los ejes básicos de reestructuración de cara a la economía abierta se pueden entender del siguiente modo:

- 1) Restricción severa de la intervención directa del Estado en la economía y su sustitución por la dinámica propia de la iniciativa privada y las leyes del mercado. Para lograr, entre otros, estos propósitos se impulsaron 51 modificaciones a 40 artículos de la Constitución.
- 2) Instrumentación de la dinámica económica que transite de un crecimiento introvertido -mercado interno- hacia otro extrovertido –mercado externo– mediante la modernización del aparato productivo. La economía se orienta hacia el exterior y tiene al sector exportador como el más dinámico de modo que según el planteamiento salinista arrastraría al resto de los sectores en un círculo virtual exportación-reactivación del mercado interno- crecimiento de la planta productiva.

- 3) Desregular la economía en todos los ámbitos posibles para hacer posible la inversión extranjera directa e indirecta, y el flujo libre de capitales frente a la incapacidad crónica del ahorro interno.
- 4) Estricto control tanto de las finanzas públicas, que tenía como uno de sus problemas mayores la deuda externa y de las variables macroeconómicas, como parte de una estrategia monetarista de estabilidad que le daría certidumbre al inversionista, mejoraría la balanza comercial e impactaría favorablemente a los sectores medios y bajos de la escala salarial.

Estos ejes se concretaron de variadas formas en el ámbito de las políticas públicas del gobierno de Carlos Salinas.

En el sector agropecuario se modifica la ruta tradicional de perseguir la autosuficiencia alimentaria por otra que busca hacer más rentable al campo en el contexto de la competencia internacional. Se busca intencionalmente la compra de alimentos en el extranjero como parte de una estrategia de mejoramiento de los precios para el consumidor nacional sin considerar en su justa dimensión el impacto de la reestructuración en las unidades de producción implicadas en la decisión de abrirse a la competencia internacional.

La pequeña propiedad temporalera, la producción para el autoconsumo y la organización ejidal entran en profunda crisis sin que hubiera algún plan de contingencia que pudiera haber aminorado los efectos de la apertura comercial. La inexistencia de crédito que subsanara la crónica descapitalización de los minifundistas y de los propietarios comunales, el escaso soporte tecnológico, la tierra con vocación muy limitada y la ausencia de habilidades empresariales, entre otros factores, originó la venta de tierras ejidales para nuevos desarrollos inmobiliarios e industriales, el abandono del campo, la concentración de la tierra y la migración.

En la lógica del período salinista si las unidades productivas agropecuarias no son rentables, es mejor que desaparezcan para que el mercado, el asignador óptimo de los recursos, determine la orientación económica.

Se comienza a recurrir menos a los financiamientos de las Instituciones Financieras Internacionales en la línea marcada por la política de evitar el endeudamiento externo y se introduce la mayor modificación agraria desde 1917 para que la estrategia de apertura comercial pudiera ser legal.

A partir de la reforma al 27 constitucional “no sólo se permitió la renta y venta de las tierras (mediante algunos mecanismos regulatorios) sino la inversión de sociedades mercantiles y la introducción de términos de libre mercado en el campo. También en la práctica se permitió la posesión de grandes extensiones de tierra” (Unda 2003:21). La tierra se convierte en mercancía sujeta a las leyes del mercado.

En el marco de la exigencia de eliminar las distorsiones y otras imperfecciones del mercado para acelerar la reconversión de procesos y productos agropecuarios, pero también por la necesidad planteada de compensar aunque fuese parcialmente los estragos en el campo, en 1993, ya al final del sexenio, se inaugura el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

En el Informe de Ejecución 1993 del PND (Gobierno de la República 1993:125) se sostiene que el innovador PROCAMPO tiene como característica principal el otorgar apoyos directos a los productores de alimentos básicos y así sustituir gradualmente los subsidios en los productos de garantía por apoyos directos por hectárea en vías a una agricultura más rentable, eficiente y competitiva, que promueva la producción y las exportaciones de aquellos productos en que se tengan ventajas comparativas. El Programa tendría una vigencia de quince años con pagos constantes en los primeros diez y posteriormente su desaparición

gradual; apoyos a productores organizados de maíz, frijol, trigo, arroz, soya, algodón y sorgo; la supresión de los precios de garantía hacia el 2005, para dar pie a precios con base en el mercado; la cancelación del papel relevante de la CONASUPO en la comercialización de productos, quien intervendría como un "agente más" junto con el sector social y privado.

La lógica de modernización y retiro de la participación del Estado en algunas ramas no fue circunscrita al sector agropecuario. Es quizá en el sector financiero, particularmente en la privatización de la banca puesta en marcha a partir de 1989, que se muestra con más nitidez tal lógica de modernización, de tal modo que se considera como la "privatización más importante de todo el proceso de liberación económica" (Unda 2003:41) .

La Secretaría de Hacienda autoriza la constitución de numerosas instituciones de banca múltiple, sociedades financieras privadas, sociedades de ahorro y en 1993, como parte de la misma estrategia, se otorga la autonomía al Banco de México para buscar una gestión más eficaz de la moneda de acuerdo a la propuesta del FMI. En 1994 se crean los Tesobonos, instrumento financiero diseñado con el propósito de dar certidumbre a los inversionistas respecto al tipo de cambio, que darían pie para la insolvencia gubernamental al no tener fondos para cubrir las responsabilidades adquiridas una vez que se da el "error de diciembre".

Para la política productiva se intenta aprovechar la cobertura dada por el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE) como parte de la estrategia del gobierno para consolidar la estabilidad macroeconómica y avanzar en la transformación microeconómica con desarrollo social (Gobierno de la República, Informe de Ejecución 1993:252).

Los resultados de la política productiva durante el período salinista fueron contrastantes.

Por una parte en el Informe de Ejecución de 1993 se habla de la exitosa reconversión de la planta productiva y el incremento de la productividad y eficiencia de las empresas. A pesar de ello “en el transcurso de 1993 el ritmo de expansión de la oferta productiva fue descendiendo influido en buena parte por el aplazamiento de diversos proyectos de inversión que se pospusieron hasta la ratificación del TLC, por la pérdida de dinamismo de los socios comerciales y por el proceso de cambio estructural y modernización económica que llevan a cabo las industrias y las empresas del país. La estrategia de modernización microeconómica “obligó a las empresas a revisar tanto los procesos productivos como la plantilla de personal. Ello propició que el comportamiento de algunos indicadores del mercado laboral se afectaran desfavorablemente” (Gobierno de la República Informe de Ejecución 1993: 252).

Sin embargo, en una encuesta realizada ese mismo año por la Centro de Estudios Económicos del Sector Privado órgano dependiente del Centro Coordinador Empresarial, se apunta un creciente deterioro del estado que guardan las empresas mexicanas (Vergara 1994:28):

- 1) Disminución de la demanda interna (29.8%). Es decir, disminuye la demanda y la inversión.
- 2) Carestía de crédito, por las crecientes tasas de interés para atraer capital bursátil y alentar la baja de precios.
- 3) Entre el 30 y 40 % de la capacidad de producción instalada del conjunto de la industria se mantuvo ociosa.

Además:

- 4) Según la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación, el número de empresas desaparecidas en el último trienio salinista es de entre 300 y 400 mil.
- 5) La industria manufacturera, fundamental para la economía, no creció en el 2003. Los sectores más afectados fueron el textil, del papel, calzado y de alimentos y bebidas. Se contrae en 1.5 el sector agropecuario, lo que contribuye a que en 1993 el crecimiento del PIB fuera menor al 1% y en el 2004 de 2.9%.
- 6) Se pierde en 1993 poco menos de 50,000 plazas de trabajo y la CTM considera que el poder adquisitivo de los salarios es apenas una tercera parte de lo era en 1977.

Estos signos negativos de la reestructuración salinista, agregados a los indicadores del oscilante crecimiento económico y del déficit en la balanza comercial, quizá los más indicativos de que las cosas no marchaban del todo bien y que a la postre provocarían parcialmente la crisis del diciembre del 2004, no fueron considerados adecuadamente por el régimen de Ernesto Zedillo cuyas pautas fundamentales fueron las mismas que las del gobierno anterior. La modernización del país, la liberalización, la desregulación y la violenta inserción en los mercados internacionales traerían efectos como el desempleo, la crisis en el campo, el cierre de empresas y la polarización en los ingresos. Pero, según la visión gubernamental, el asunto era sólo de tiempo y la alternativa se fincó en sostenerse con firmeza en la dirección del rumbo trazado.

La crisis de diciembre y el reajuste con Zedillo.

Carlos Salinas presenta una visión muy optimista del país en su último informe de gobierno en noviembre del 2004. El problema del levantamiento armado en Chiapas se considera irrelevante ante los logros en la economía: la inflación se

reduce de 51.7 % en 1988 a 6.5 en 1994, se logra un crecimiento bajo pero de signo positivo de la economía, 2.9 % en el último año y 3% en promedio, se reduce el déficit público y se transforma en superávit desde 1992 y se ingresa a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) integrada por los países más poderosos del mundo.

A pesar de esta proclama que ubica a México en la antesala del desarrollo y del ingreso al selecto grupo de los países modernos y exitosos, un año más tarde se desataría lo que para el Banco de México sería “la crisis más severa ocurrida desde la década de los años treinta” (Gobierno de la República VI Informe 1995:2).

Pocos días de haber asumido la presidencia del país, Ernesto Zedillo implanta otro programa de ajuste severo para hacer frente a la devaluación del peso y a una inflación de 51.97 % para diciembre del 1995.

El Banco de México lo justifica del siguiente modo: “La interrupción repentina de los flujos de capital del exterior hacia México a finales de 1994 e inicios de 1995, sumada a la consecuente devaluación de la moneda nacional, impusieron a la economía del país un ajuste doloroso pero inevitable. En este contexto, la tarea prioritaria de las autoridades fue procurar que dicho ajuste se llevara a cabo de manera ordenada y expedita, con el fin de conseguir dos objetivos básicos: disminuir los efectos de la crisis sobre el nivel de vida de los sectores más desprotegidos de la sociedad y crear las condiciones para que la actividad económica estuviera en la posibilidad de recuperarse en el plazo más corto posible. A fin de coadyuvar al logro de estos objetivos, las políticas fiscal, monetaria, comercial y salarial se concentraron en procurar una reducción rápida del impulso inflacionario causado por la devaluación”. (Banco de México Informe de 1995:2-3).

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000 (Banco de México Informe de 1995: 132) se apunta la identificación de las condiciones que propiciaron la desaceleración económica y las crisis recurrentes, y se identifican los fenómenos estructurales adversos causantes de la crisis del 94:

- 1) Una estructura económica con severas distorsiones y rigideces, proclive a la ineficiencia e inhibitoria de la inversión productiva y del empleo de la mano de obra.
- 2) Ineficiencia del ahorro interno con marcados períodos de contracción del mismo, por disminuciones ya sea del ahorro del sector público o del sector privado.
- 3) Lapsos de amplia disponibilidad de ahorro externo que se utilizó para financiar déficits crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos vinculados con procesos de sobrevaluación del tipo de cambio, de caída del ahorro interno y de expansión acelerada de la demanda agregada.

Con el doble reto de atender una severa crisis y de enfrentar los obstáculos estructurales, el gobierno de Ernesto Zedillo propone cinco ejes de su Programa de Gobierno: Soberanía, por un Estado de Derecho y un país de leyes, Desarrollo Democrático, Desarrollo Social y Crecimiento Económico. En particular para la política económica plantea las siguientes líneas estratégicas (Gobierno de la República Plan Nacional de Desarrollo 1995: 139):

Primera: Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo.

Segunda: Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica.

Tercera: Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento.

Cuarta: Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico.

Quinta: Aplicar políticas sectoriales pertinentes.

En una primera lectura podría parecer un cambio fundamental en política económica, que del acento salinista puesto en la apertura comercial y en la necesidad de considerar a la inversión extranjera y a la exportación como los elementos dinámicos por excelencia, se volviera la vista al ahorro interno y se pasara al menos formalmente a un segundo plano la adaptación de las estructuras al ritmo cambiante del mundo globalizado.

Incluso en el PND 1995-2000 se dice que “México deberá continuar recurriendo a los recursos del exterior para fortalecer la inversión (pero) para que el ahorro externo desempeñe su función complementaria, es necesario orientarlo a financiar una mayor inversión global en el país, no a desplazar la inversión financiada con recursos internos” (Gobierno de la República Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000: 139).

Pero en la realidad no fue así si atendemos a la lógica general de la política económica y al análisis más fino de las políticas específicas.

En la política para el sector agropecuario el Procampo continuó bajo la Alianza para el Campo. Se confirma la política de desregulación y disminución de la participación pública en el sector agropecuario; se eliminan diversos subsidios y se impulsa una disminución del gasto público hacia la agricultura, la ganadería y el desarrollo rural que alcanza entre 1994 y 1998 una tasa media de crecimiento anual de – 9.73 % (Unda 2003:22).

En contraparte se crean diferentes programas de apoyo como el de Asistencia Técnica, Apoyo Financiero y de Financiamiento pero el escaso presupuesto les

condenó a una incidencia menor. En la política financiera, sin duda la decisión principal fue el rescate de los bancos mediante el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y su sucedáneo el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario.

La crisis de 1994 obligó a la intervención pública pues la mayor parte de los bancos se encontraron con una cartera vencida de tal magnitud que ponía en riesgo la quiebra del sistema financiero nacional. Con el apoyo financiero del gobierno de los EEUU, el FMI y la banca comercial, el gobierno se apropió de la operación de los bancos, los capitalizó y saneó las finanzas para después venderlos sobre todo al capital extranjero.

Esta decisión fue polémica y poco ortodoxa desde la lógica de un liberalismo que propone la disminución de la intervención estatal para evitar distorsiones poco deseadas e influyó notoriamente en la disponibilidad de recursos públicos pues los pasivos de particulares, contraídos en condiciones poco claras en cuanto a los mecanismos de endeudamiento y de algunas operaciones sospechosas, son asumidos como deuda pública, originalmente con un monto de 67,000 millones de dólares, cantidad que se fue incrementado posteriormente. Este rescate bancario se suma a la devolución de las carreteras a instituciones estatales mediante el Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas, pues la operación en manos de particulares de carreteras aprobado en 1993 fue un fracaso económico y alrededor de 1997 tuvo que ser asumido de nueva cuenta por el gobierno. Ambas deudas al finalizar el sexenio, significaron el 18% del PIB del 2000 (Unda 2003:92).

En el balance de su mandato sexenal realizado por el propio presidente Zedillo, asienta que la aplicación responsable de la política económica permitió superar la crisis que se desató a fines de 1994 en un lapso menor a lo que muchos esperaban, así como retomar y mantener un crecimiento continuo de la producción y del empleo a partir de 1996, sin que ello generara desequilibrios que pudiesen poner en riesgo los logros alcanzados. A su vez, la recuperación en el nivel de los salarios

reales comenzó a mostrarse en la mayor parte de los segmentos del mercado laboral desde 1998, tendencia que se ha acentuado en el presente año. De esta forma, se consolidaron los fundamentos y perspectivas para sostener un ciclo de crecimiento sano de largo plazo, que constituye la principal base para seguir avanzando con firmeza en la generación de empleos y en la recuperación del poder adquisitivo de los salarios, en una mejor distribución del ingreso y en el propósito de extender los beneficios del desarrollo a los grupos sociales y regiones que presentan mayores rezagos. (Gobierno de la República VI Informe de Gobierno 2000: xxiv).

La estrategia de política económica implementada, sigue diciendo, permitió que, una vez superada la crisis de 1995, la economía mexicana registrara una expansión continua. Así, al cierre del segundo trimestre del presente año se alcanzó el decimoctavo trimestre consecutivo de crecimiento económico. Con ello, el crecimiento promedio anual en estos cuatro años y medio (1996 - segundo trimestre de 2000), mayor a 5 por ciento, ha sido el más alto para un periodo similar desde fines de la década de los setenta y principios de la de los ochenta. Además, a diferencia de aquella época, este crecimiento es sano pues está acompañado de una menor inflación y de fundamentos económicos sólidos en materia de finanzas públicas, sector externo y ahorro interno, así como de una economía más competitiva.

Y añade que los principales logros en el Capítulo de Crecimiento Económico (Gobierno de la República VI Informe de Gobierno 2000: 338-339):

- 1) Las finanzas públicas se mantienen sanas y el déficit fiscal es moderado y se encuentra en niveles financiables.
- 2) En materia de deuda pública, durante los últimos años se ha logrado disminuir el monto del endeudamiento como porcentaje del PIB y extender el plazo promedio de su vencimiento. En particular, al cierre del segundo trimestre de este año la

deuda pública neta total como porcentaje del PIB se ubicó en 24 por ciento, mientras que al cierre de 1994 esta misma razón fue de 37.6 por ciento.

- 3) El déficit de la cuenta corriente como porcentaje del PIB disminuyó sensiblemente y se ha logrado mantener en niveles congruentes con la disponibilidad de flujos de capital externo de largo plazo.
- 4) La proporción del ahorro interno en el ahorro total se incrementó de manera significativa respecto a los niveles observados en 1994, por lo que la economía redujo su dependencia del ahorro externo. Cabe destacar que, al cierre de 1994, aproximadamente 32 por ciento del ahorro total provenía del exterior (6.9 por ciento del PIB), mientras que en el primer trimestre de 2000 esta proporción fue de sólo 12 por ciento.
- 5) En los últimos años, el sistema financiero se ha fortalecido, observándose un índice de capitalización de la banca más elevado.
- 6) De 1996 a 1999, el sector más dinámico de la economía fue el industrial, con una tasa promedio de crecimiento anual de 7.3 por ciento; por su parte, el sector servicios y el agropecuario, silvicultura y pesca crecieron a una tasa promedio de 4.4 y 1.9 por ciento, respectivamente, en ese mismo lapso.
- 7) Durante 1999, la economía registró un crecimiento de 3.7 por ciento real anual, producto de una expansión generalizada en los tres grandes sectores de la actividad productiva. En particular, la actividad industrial aumentó 3.8 por ciento anual en términos reales, mientras que el sector servicios y el agropecuario presentaron incrementos reales de 3.7 y 3.5 por ciento anual, respectivamente.
- 8) En el primer semestre de 2000, el PIB registró una expansión de 7.8 por ciento real anual, lo cual representa la mayor tasa de crecimiento para un periodo similar desde 1981. Dicho resultado fue producto del dinamismo observado en los sectores de servicios e industrial, los cuales se incrementaron 8 y 7.9 por ciento real anual, en ese orden. Por su parte, la producción agropecuaria se

incrementó 4 por ciento real anual en comparación con la de igual periodo de 1999.

Los primeros años de Vicente Fox y la continuidad básica.

Con el arribo de Vicente Fox a la presidencia en el 2000 se modifican los estilos de gobierno y el modelo de planeación empleado para establecer el Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 pero los puntos centrales que definen la política económica no sufren mayor cambio, como la estrategia adoptada para insertarse en la globalización, el énfasis en la liberalización y la privatización, el control estricto de las variables macroeconómicas e incluso el perfil del mismo gabinete económico responsable de diseñar y operar las acciones de gobierno.

El PND contiene una visión hacia el 2025, propia de la planeación estratégica y en sus puntos centrales habla de la plena democracia, la reducción de los desequilibrios sociales extremos, oportunidades de desarrollo humano integral; una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente, formas de organización colectiva que mantendrán la cohesión social sobre la base de una alta participación de diversos grupos de la sociedad y de un sólido sentido de compromiso social de sus autoridades.

Señala que la sociedad estará integrada en su mayor parte por individuos con sólidas capacidades para construir su propio bienestar; contarán con el apoyo de políticas públicas eficaces para complementar sus esfuerzos individuales, y estarán protegidos de riesgos que atenten contra sus posibilidades de progreso. En virtud de su eficacia, su calidad y su transparencia en el uso de los recursos públicos, las políticas públicas tendrán un alto grado de aceptación y confianza entre la población.

El país contará con una economía dinámica y competitiva basada en políticas económicas que propicien un crecimiento económico estable, continuo, tecnológicamente innovador y en armonía con el medio ambiente. Este crecimiento hará posible la inclusión del conjunto de la población en actividades económicas que le permitirán ganarse la vida con dignidad y tener acceso a niveles crecientes de poder adquisitivo (Gobierno de la República Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006: 37).

Si bien es cierto que en este futuro deseado se repiten formulaciones genéricas con los cuales nadie podría estar en desacuerdo, llama la atención el énfasis puesto en el fomento de las capacidades del individuo como motor del bienestar, el papel subsidiario del Estado, propio de la doctrina panista y expresado en el complemento de la actividad estatal para no ahogar las iniciativas individuales. Tal concepción también estará en la base del diseño de la política social.

Los criterios centrales para el desarrollo de la nación son la inclusión, la sustentabilidad, la competitividad y el desarrollo regional.

1) Sobre la inclusión sostiene que se busca ofrecer oportunidades a toda la población para que, mediante una mejor preparación, se facilite su crecimiento como personas y adquieran la capacitación y el adiestramiento necesarios para aprovechar las oportunidades del desarrollo. Con la globalización de la economía, a principios de los ochenta, se abrieron para México extraordinarias oportunidades para exportar y producir en gran escala (...) Este proceso ha propiciado que una parte de la economía mexicana se transformara, que participara con éxito en el marco de competencia internacional y se crearan nuevas fuentes de empleo y de riqueza. Sin embargo otra parte ha permanecido rezagada y ha encontrado grandes dificultades para adecuarse a la cambiante realidad económica (Gobierno de la República Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006: 41).

- 2) En el rubro de sustentabilidad dice que la otra gran área excluida del proceso de formación de la nación mexicana ha sido la protección de la naturaleza.

La excepcional biodiversidad de la que nuestro país ha sido dotado como patrimonio natural ha sufrido daños considerables y debe preservarse para las generaciones futuras. Es un hecho que en los procesos de desarrollo industrial, de urbanización y de dotación de servicios, los recursos naturales no se han cuidado de manera responsable, al anteponer el interés económico a la sustentabilidad del desarrollo (Gobierno de la República Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006: 41).

- 3) La competitividad como primer criterio pues en un mundo globalizado, el país requiere un sector productivo más competitivo y sólido para afrontar las exigencias que este entorno presenta.

Este gobierno tendrá a la competitividad como uno de los criterios básicos para el desarrollo. Con un espíritu de equidad creará las condiciones necesarias para que las empresas, grandes y pequeñas, puedan desarrollarse y transformarse de acuerdo con el ritmo que marcan los rápidos cambios, especialmente en la tecnología, en los nuevos procesos productivos y en la revolución digital. Por ello, ampliará las oportunidades, la capacitación, el acceso al crédito, para que de esta manera los sectores, las regiones y los grupos que tradicionalmente han estado excluidos de las oportunidades del desarrollo, sean competitivos en este nuevo escenario económico (Gobierno de la República Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006: 42).

- 4) Desarrollo regional. En los últimos años ha crecido la brecha entre ingresos y oportunidades de centros poblacionales prósperos y centros rezagados. Esta brecha apenas se ha mitigado entre regiones.

El resultado es que vivimos en un México de fuertes contrastes. Existen enormes diferencias en cuanto a condiciones geográficas y una inmensa diversidad en sus recursos naturales. El desarrollo económico y humano es desigual a lo largo y ancho del país, causando grandes desequilibrios: algunas zonas son modernas e industrializadas, mientras otras son pobres y poco desarrolladas. La falta de políticas claras de desarrollo regional ha dado lugar a la coexistencia de varios Méxicos dentro de un mismo territorio.

Este gobierno también facilitará que cada región sea el principal artífice de su propio destino, con el apoyo del resto de la Federación. En este sentido promoverá el desarrollo de planes concretos para cada región que sean acordes con las necesidades y vocaciones específicas. y que sean congruentes con los procesos de descentralización económica, política y social que vive nuestro país (Gobierno de la República Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006: 42).

Un corte a la mitad del camino.

La evaluación de los resultados al 2003, desde los mismos parámetros establecidos por el gobierno, es de claros oscuros.

El contexto internacional adverso es presentado por el gobierno foxista como una de las principales causas que explican la imposibilidad de alcanzar las metas económicas planteadas.

En el Tercer Informe de Ejecución 2003, particularmente en el capítulo 2 “Crecimiento con Calidad” se asienta que después de tener un amplio dinamismo de las economías de EEUU, la japonesa y de la Unión Europea, “al inicio de la nueva administración se observaron cambios importantes en las condiciones externas. En 2001, el crecimiento de la economía mundial resultó inferior a las previsiones para ese año y por primera vez en un cuarto de siglo, los tres principales bloques

económicos atravesaron de manera simultánea por un proceso de desaceleración económica (...) lo que trajo serias consecuencias a sus principales socios comerciales, entre ellos México” (Gobierno de la República Tercer Informe de Ejecución 2003: 139-140).

Las llamadas reformas económicas estructurales como la del sector eléctrico y la del petróleo no han progresado en este período, el crecimiento en la economía no es el esperado, el aumento del empleo formal está prácticamente estancado, las exportaciones tuvieron un comportamiento mixto, ha fallado la recaudación tributaria, el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas es raquítico, los salarios han tenido un raquítico margen de recuperación y el PIB “verde” está fuera del discurso oficial.

Por otra parte se ha contenido la inflación en límites tolerables, se mejoró el perfil de amortizaciones de la deuda pública, se ha reducido la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante movimientos en las tasas de interés y el tipo de cambio y se ha blindado al país de perturbaciones bursátiles.

Algunos de los datos proporcionados en el Tercer Informe de Ejecución 2003 ilustran lo anterior:

1. En 2001 la actividad productiva mostró una desaceleración que se le prolongó hasta el primer trimestre del 2002. A partir de ahí se inicia una ligera recuperación que se ve interrumpida por una caída al inicio del 2003. En el cuarto trimestre de 2003 se observó un nuevo repunte. El PIB del 2001 fue de -0.1 contra 6.6% en el 2000. En el 2002 fue de 0.7% y en el 2003 de 1.3%.
2. Durante el 2001 las exportaciones, como consecuencia de la caída de las exportaciones petroleras, disminuyeron 3.8%. En el 2002 repuntan ligeramente al 1.5 y para el 2003 el crecimiento fue del 1.1 %.
3. Entre el 2001 y el 2003 la capacidad de generación de empleo no fue la esperada. El número de trabajadores totales asegurados en el IMSS

descendió en 390 559 trabajadores, 3.54%, en tanto que el empleo temporal se incrementó en, 2.31%, es decir, 35 083 trabajadores.

4. La tasa de desempleo abierto aumentó 0.18 % con respecto al trienio anterior y la proporción de la población urbana ocupada que no recibe prestación alguna pasó de 47% en 2001 a 50% en el 2003.
5. Ha habido un sostenimiento de finanzas públicas sanas que aunado a la estricta disciplina monetaria y a la renegociación de la deuda pública ha contribuido a la estabilidad macroeconómica del país. Un ejemplo es el déficit público que durante el período 2001 – 2003 representó un promedio de 0.85 del PIB.
6. Entre el 2001 y el 2004 el salario mínimo general pasó de 37.57 a 43.80 pesos diarios, equivalente a un incremento medio anual de 5.38%. En las manufacturas las remuneraciones reales crecieron a una tasa media anual de 3.3 %, en la maquiladora de 4.7% y en la construcción de 8%.
7. La inflación se mantuvo relativamente baja. El índice Nacional de precios al Consumidor presentó un variación anual de 3.98%, casi un punto arriba de la inflación proyectada.

En este apartado 1 se describieron y analizaron de forma general las diferentes reestructuraciones económicas en México relativas a las crisis de los ochenta y noventa y los resultados principales de los programas establecidos. Así mismo se explicó el inicio de los pactos y los procesos de liberalización económica, la propuesta del liberalismo social de Carlos Salinas y su continuidad básica con Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

Las secuelas de esta etapa conflictiva en la esfera económica provocaron problemas severos en materia de empleo, en la inflación, en la reconversión de las áreas estratégicas con mayor dinámica y en la disponibilidad de recursos para el financiamiento de los programas gubernamentales.

Se espera que este marco global ayude a entender las acciones y propuestas en materia de política social durante el período de estudio pues si bien es cierto que la postura asumida en la investigación niega la concepción de la política social como sólo un elemento de reacción ante las accidentadas etapas y crisis económicas del país, también es válido señalar el estrecho vínculo existente entre el bienestar social y el modelo económico impulsado.

2. La emergencia de una nueva política social federal y el inicio de los programas focalizados contra la pobreza.

La influencia de la dinámica económica en la política social es innegable. Las distintas respuestas en la esfera pública sobre el bienestar de la población están relacionadas directa, aunque no mecánicamente, con el crecimiento económico. En este sentido, la crisis de los ochenta y la reestructuración económica obliga al replanteamiento de un modelo de atención social ya insostenible.

De cara a un panorama en donde, quizá con excepción de la educación básica en términos de cobertura más no de calidad, pertinencia y eficacia, y de servicios como electrificación y agua potable, cercanos a la cobertura universal, el Estado mexicano emprende durante los ochenta una serie de reformas con el propósito de racionalizar y jerarquizar su intervención en la esfera social.

Esta segunda parte del Capítulo II habla precisamente del surgimiento de una nueva concepción de política social ligada estrechamente al impacto de la liberalización económica en el bienestar de la población -política social fragmentada- y que en su parte focalizada está representada en sus diferentes etapas y modelos que los sustentan por los programas emblema de Pronasol, Progresá y Oportunidades.

Se subraya que son sólo una representación o ejemplos paradigmáticos pues estos no agotan lo que es la política social. El análisis de lo que se ha hecho y pensado

de 1988 al 2003 en educación, salud, vivienda y alimentación no se presenta en los siguientes párrafos porque sobrepasa el propósito de este trabajo.

El campesinado como sector focalizado y el surgimiento del COPLAMAR.

Durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), se evidencia el proceso de descapitalización del campo mexicano y se favorecen un conjunto de reformas económicas, ubicadas bajo el llamado modelo de desarrollo compartido, que pretendían ajustar el modelo de crecimiento en tres direcciones: racionalización del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, fomento a la producción agrícola y reducción de desequilibrios sociales en el campo y la ciudad.

El sector rural, económicamente minado y políticamente útil, recibió un apoyo sin precedentes pues las partidas de desarrollo rural y desarrollo regional entre 1971 y 1976 crecieron en promedio anual el 29.5 % y 103 %, respectivamente (Ordoñez 2002:91).

Las inversiones se dirigieron al incremento del financiamiento de las actividades agrícolas, al mejoramiento de la infraestructura rural y en 1973 a la creación del programa pionero para atender la pobreza rural, el Programa de Inversiones Públicas de Desarrollo Rural (PIDER), que de cara a la migración proponía retener a la gente del campo en su lugar de origen.

En 1977, durante el sexenio de José López Portillo se crea el segundo gran proyecto de atención a la población marginada, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR) que puso en marcha un conjunto de investigaciones sobre la geografía de la marginación en México y conforme a sus resultados coordinó acciones en materia de salud, educación, abasto alimentario, mejoramiento de la habitación rural, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, organización social para el trabajo, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina,

desde el crédito hasta la asistencia técnica y la comercialización (COPLAMAR 1992:9).

Hacia el final del sexenio, con el producto de las exportaciones petroleras, se impulsa el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) para vincular la reactivación productiva con la autosuficiencia alimentaria.

Las líneas principales que lo compusieron son: aumento a los precios de garantía de los granos básicos, comercializados a través de la CONASUPO, la disminución de los precios de semillas y fertilizantes orientados a la producción de maíz y frijol de temporal, mejores condiciones para el seguro agrícola, ampliación del crédito con tasas subsidiadas, asistencia a zonas temporaleras y capacitación y organización campesina (Unda 2003:125).

El PIDER y el COPLAMAR "dieron un impulso sin precedentes a acciones públicas orientadas a amplios sectores de la población campesina, que históricamente había estado alejada de las políticas del bienestar" (Ordoñez 2002:97) pues las acciones públicas habían estado dirigidas fundamentalmente a sectores urbanos y asalariados.

Sin embargo, tanto el PIDER como el COPLAMAR y el SAM, fueron desapareciendo del mapa de las políticas públicas a lo largo de los ochenta por los problemas de financiamiento público generados en la crisis de 1982 y el ascenso de otra concepción sobre la atención a la pobreza.

El crecimiento económico a tasas altas y los programas sociales como el PIDER y COPLAMAR provocaron que la pobreza por ingresos disminuyera sistemáticamente en los años sesenta y setenta, tendencia que siguió de igual manera lo que le denomina pobreza específicas, referidas a los niveles de satisfacción de las necesidades básicas de educación, salud, servicios de vivienda, seguridad social y

servicios de salud (Boltvinik 2000:583). La dinámica de la pobreza de ingresos y la propia de las pobrezas específicas coinciden en una disminución acelerada desde 1960 hasta que se interrumpe en 1981.

Como reflejo inmediato de la crisis de 1982 y las reestructuraciones subsecuentes durante la década de los ochenta las dos trayectorias dejan de coincidir. La disminución de las pobrezas específicas continúa pero a un ritmo menor, es decir, se desacelera, pero la pobreza de ingresos no sólo detiene la tendencia mostrada durante los veinte años anteriores sino que se revierte de forma dramática.

La modificación del modelo de política social.

La década de los ochenta resulta clave para observar el quiebre de los modelos de política social implantados en México.

El modelo del Estado de bienestar en su modalidad mexicana, propio de la época de la posguerra, se basó en una tendencia hacia la búsqueda de universalidad en la oferta educativa con el compromiso estatal de que la educación fuese un bien que llegara a todos; que el acceso a la salud fuese garantizada por instituciones estatales diseñadas para ese efecto y que los servicios públicos de carácter urbano (agua, luz, drenaje, pavimentación, transporte) se obtuvieran por todos los habitantes del país.

Las prestaciones sociales, que se obtenían por la vía contractual, lo mismo que el alcance de las políticas de tendencia universal, nunca llegaron satisfactoriamente a la gran cantidad de población no asalariada que comenzó a poblar de manera irregular las grandes ciudades. Los subsidios a la leche, a la tortilla y a otros alimentos fueron parte del esfuerzo gubernamental por abatir los niveles de pobreza y marginación.

Para clarificar a nivel conceptual lo que ocurrió en el tránsito de diferentes políticas sociales, Barba y Valencia plantean que en América Latina se ha tenido un primer modelo durante los años de sustitución de importaciones y que corresponde al periodo de economía cerrada : “En América Latina hemos tenido un modelo universalista limitado que se expresó de diferentes maneras durante los años de la industrialización de sustitución de importaciones y una nueva propuesta focalizadora correspondiente a las décadas de los 80 y de los 90. El primero corresponde al periodo de economía cerrada; el segundo, al de economías abiertas o en transición. Entre estas dos grandes propuestas, universalismo y focalización, coexisten prácticas intermedias. En la historia reciente de América Latina, y de México en particular, podemos encontrar dos prácticas políticas extremas: el universalismo limitado, fragmentado o estratificado, y recientemente la focalización que podríamos llamar desalineada y excluyente; en medio de estas prácticas, encontramos diversas mezclas o híbridos, o procesos de transición de la una hacia la otra. México es un caso particular de transición” (Barba y Valencia 2000: 18).

Este modelo, llamado universalista limitado porque sólo llegó a cubrir parcialmente a la población de los riesgos sociales, se va mezclando con acciones que corresponden a la nueva etapa de economía abierta o en transición, sin que sean etapas sucesivas una de otra, o que el modelo universalista ceda su lugar al de focalización y automáticamente se extinga.

El modelo seguido desde la etapa de la posguerra hasta la reestructuración de los ochenta, pone acento en el disfrute y promoción universal del bienestar social pero, en la realidad, profundizó las desigualdades pues benefició más a la población asalariada mejor ubicada en la distribución del crecimiento económico. Además de la ubicación positiva en la esfera económica, estos mismos individuos y familias, aprovecharon mejor las políticas del bienestar que los sectores de menores recursos hacia quienes, teóricamente, se dirigía la acción redistributiva del Estado.

El liberalismo social y la propuesta de Solidaridad.

Las elecciones de 1988 se impugnaron con sospecha fundada de fraude electoral. El descontento político generalizado, manifestado parcialmente en las urnas, sumado a la situación social y económica, demandó la respuesta gubernamental urgente en la línea de legitimar un gobierno que de entrada enfrenta la descalificación.

Como cabeza de la corriente modernizadora al interior del grupo en el poder, Carlos Salinas propone desde el inicio de su gestión tres líneas vertebrales de su mandato: la renovación del pacto nacional, la recuperación de la estabilidad y el crecimiento y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares.

Existe un cambio cualitativo en la resolución de la añeja paradoja de crecer y repartir, al menos formalmente, porque "la articulación de estos dobles propósitos (crecimiento y distribución, ajuste y legitimación) se lograría, según el discurso oficial, ampliando las funciones del Estado como promotor del desarrollo social. Desde el punto de vista de la retórica tradicional, la posición de este gobierno pretendía dar continuidad a los propósitos fundacionales del Estado post revolucionario, que en lo social se había comprometido con la justicia y la equidad; no obstante, el proyecto salinista, identificado ideológicamente con el liberalismo social, se distanciaba de los que lo antecedieron al inscribirse en una racionalidad instrumental distinta" (Ordoñez 2002: 139).

Durante la primera parte del período de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se tenía una conciencia generalizada del panorama social desolador: a la vieja pobreza generada por los desequilibrios estructurales tradicionales, se le sumaba una nueva pobreza que provenía de dos vertientes, la producida por el descontrol económico y además, la que aparecía por las medidas de ajuste económico

aplicadas durante casi una década. La pobreza se redimensiona, gana espacio más allá del pequeño grupo que tradicionalmente se ocupaba de ella y adquiere un nuevo lugar en la reflexión académica y política.

Los mecanismos de control social basados principalmente en la organización corporativa de trabajadores y campesinos, que habían permitido una coalición política que sostenía las medidas de la reestructuración económica y amortiguaba los conflictos sociales, comienzan a minarse por las medidas antipopulares tomadas por el gobierno. Se hace evidente la incapacidad de las antiguas estructuras corporativizadas y clientelares en gestión e intermediación de beneficios particulares con el poder.

La tendencia al adelgazamiento del Estado presenta una paradoja porque en el plano económico la apertura a las fuerzas de mercado como verdadero asignador de recursos se muestra de forma clara, pero acompañado de la intervención fuertemente intencionada estatal en la atención a los pobres. Es el caso de la modificación en la operación de las tiendas de abasto popular de alimentos.

A fines de 1989 se anuncia una profunda reestructuración de la Conasupo, institución históricamente clave para el consumo popular. Se venden nueve plantas de las Industrias Conasupo, se transfieren 25 supermercados de Diconsa y se desincorporan 589 establecimientos comerciales medianos. (Unda 2003:127).

En cambio se abren más de 1,500 tiendas comunitarias en áreas marginadas y en unidades habitacionales y se aumenta la capacidad de distribución de leche a través de Liconsa.

Un concepto central para definir lo que sería el proyecto salinista es el de liberalismo social, pues por una parte implica la profundización de las reformas estructurales iniciadas por Miguel de la Madrid particularmente en lo tocante a la

privatización de bienes públicos, la modernización del país, el control de las variables macroeconómicas, la apertura al exterior, la eliminación de algunos subsidios y por la otra el impulso, a partir de enero de 1989 del Programa Nacional de Solidaridad que con su posterior crecimiento, tanto en el plano discursivo como presupuestal, pone las condiciones para la creación de la Secretaría de Desarrollo Social en mayo de 1992. Esta es la principal apuesta de innovación en materia de bienestar social.

Según Valencia y Aguirre (1998:68) el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) recoge la experiencia del COPLAMAR en los 16 programas de desarrollo regional, a los cuales le dedica 30% del presupuesto, del PIDER aprehende la creación de unidades productivas rentables y del COPLAMAR, las obras de infraestructura para el bienestar social, a las que le asigna la tercera parte de su presupuesto.

La política de bienestar del liberalismo social representada por el PRONASOL desarrolla una estrategia, conceptualizada por el mismo gobierno como descentralizada, participativa y ciudadana, que aunque recoge estas experiencias anteriores, innova en aspectos como la cobertura urbana deliberada, un mayor equilibrio entre actividades productivas y creación de infraestructura social, el involucramiento de las autoridades municipales y la promoción de un modelo de organización y participación comunitaria, conocidos como Comités de Solidaridad. (Ordoñez 2002:141). Estos Comités pusieron las bases la nueva manera de corporativizar la organización popular territorial con fines tanto de control y movilización, como electorales.

El PRONASOL se define como “el instrumento creado por el gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados en los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales” (Consejo Consultivo del PRONASOL 1994:8).

La filosofía del Programa se basa en cuatro principios básicos (Consultivo del PRONASOL 1994: 58):

- 1) Respeto a la voluntad, a las iniciativas y a las formas de organización de los individuos y las comunidades.
- 2) Participación plena efectiva y organizada de las comunidades en todas las acciones del programa.
- 3) Corresponsabilidad entre la sociedad organizada y en movimiento con el Estado para afrontar las tareas de la política social.
- 4) Honestidad y transparencia en el manejo de los recursos.

El Programa se plantea como una nueva manera de hacer obra pública y social a partir del establecimiento de compromisos entre los integrantes de las comunidades y de éstos con las instancias de gobierno. Pretende convertir la gestión de obras públicas en procesos de movilización, organización y corresponsabilidad. Y aunque se asienta que los procedimientos de implantación metodológica son múltiples, existen constantes que pueden ser explicados en seis características y que integran las experiencias de cinco años de operación:

- 1) Se forman por medio de una consulta pública los Comités de Solidaridad, elemento metodológico clave de escala microregional comunitaria, con el propósito de captar las demandas sociales. Estos Comités se relacionan directamente con las delegaciones estatales de la SEDESOL y se integran en una asamblea donde están todos los posibles beneficiados con las obras.

- 2) La integración de los Comités cumple dos objetivos: se forma un interlocutor reconocido y existe un compromiso comunitario para la cooperación en la edificación de las obras.
- 3) Se detectan las necesidades y los propios comités las jerarquizan, lo que obliga a las comunidades a racionalizar la propia demanda social.
- 4) Se levanta un acta de concertación donde se registran los compromisos comunitarios ante el representante de la SEDESOL.
- 5) Se levanta un expediente técnico que incorpora las acciones a realizar, los recursos necesarios, las aportaciones y compromiso federales, estatales, municipales y comunitarios. La comunidad puede aportar recursos económicos o trabajo, pues se intenta abrir a todas las formas de cooperación tradicionales de las comunidades como lo son el tequio, los patronatos y la faena.
- 6) La comunidad hace el seguimiento de la obra y de forma adicional el vocal de la Contraloría social se encarga de informar al Comité sobre el seguimiento de la obra; una vez terminada la comunidad firma una carta de conformidad y se crea un compromiso de dar mantenimiento a la obra.

Solidaridad se orienta en tres vertientes de acción (Consejo Consultivo del PRONASOL 1994:80):

- 1) Solidaridad para el bienestar social. Mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.

Los Programas que concretan esta línea son de Infraestructura Educativa Básica, Escuela Digna, Niños de Solidaridad, Apoyo al Servicio Social, Apoyo a

la Infraestructura para la Salud, Construcción de infraestructura de agua potable y alcantarillado y el de Cien Ciudades.

- 2) Solidaridad para la producción. Contiene empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades en actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, extractivas, microindustriales y piscícolas.

Los Programas correspondientes a esta línea son Ecología Productiva, Solidaridad Forestal, Cajas de Solidaridad, Solidaridad a Pequeños productores, Fondos de Solidaridad para la producción, Empresas de Solidaridad y Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas , Mujeres en Solidaridad y Jornaleros Agrícolas.

- 3) Solidaridad para el desarrollo regional. Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas que se concretan básicamente con el Programa de Fondos Municipales de Solidaridad (servicios sociales y urbanos básicos).

El Pronasol es presentado en el Informe de Ejecución de 1993 como el principal instrumento en política de erradicación de la pobreza extrema, pero a la vez como parte de una Política Social que, en la aspiración del presidente Salinas, ponga en circulación una nueva oferta de bienes públicos que no produzca efectos desestabilizadores en el contexto macroeconómico y además: "se proponga como objetivo la creación de un piso social básico que permita la existencia de igualdad de oportunidades a todos los mexicanos (...) y de manera paradójica para nuestra larga tradición de justicia social, la posibilidad de desarrollar esta propuesta requiere de un doble movimiento que es aparentemente contradictorio: se trata por una parte de universalizar, masificar, los derechos sociales mientras por otra,

se busca asegurar su recepción a través del establecimiento de procesos selectivos (Consejo Consultivo del PRONASOL 1994:72-73).

El Pronasol, entonces, orienta la política social con una tendencia masificadora, selectiva y racionalizadora a la atención a amplios grupos que habían sido damnificados por la dinámica económica. Se transita así hacia una hibridación en la atención social que propone vincular el acceso de la población a algunos servicios sociales universales, con otros de índole focalizados.

Esta articulación pudiera haber sido útil e innovadora, siempre y cuando, los programas universales fueran sostenidos y no, como comienza a ocurrir en el periodo de estudio, sustituidos en términos presupuestales y de interés público, por los nuevos programas focalizados. La articulación no es tal sino prácticamente es sustitución, resta en lugar de sumar. Se inaugura así, la nueva política social (Ordoñez 2002:165).

Desde los objetivos de la presente investigación, es relevante hacer el análisis sobre el verdadero cumplimiento del carácter federalista del Pronasol y la elección supuestamente democrática de los Comités de Solidaridad, en el contexto de una dinámica política que sobrepasó la tarea explícita encomendada de atender las necesidades comunitarias.

La posibilidad de que las Delegaciones de la Sedesol en los estados contaran con un presupuesto social en ocasiones mayor al de la propia entidad, colocaba en una asimetría evidente a los gobiernos locales y municipales y además, la utilización partidista de los Comités de Solidaridad fue una queja recurrente entre actores sociales locales de oposición. Más adelante se profundizará sobre este asunto.

Los cambios en la Política Social de Ernesto Zedillo: el Progreso como paradigma del desarrollo del capital humano.

La crisis política y económica que detona en diciembre de 1994, coloca al gobierno que recién inicia en una postura muy desfavorable para provocar el crecimiento de la economía y el empleo, y continuar con la atención a las demandas sociales de los grupos excluidos, al modo cómo lo había intentado el Pronasol. De hecho, como ya se apuntó antes, la crisis de 1994 y que continúa en los años subsecuentes, fue en términos oficiales la más severa ocurrida desde la década de los años treinta y el programa de ajuste severo implantado por Ernesto Zedillo intenta en primera instancia hacer frente a la devaluación del peso, a la alta inflación, la disminución del PIB y la fuga de capitales.

Según las mediciones del Comité Técnico de Medición de la Pobreza (Cortés *et al* 2002:15), en 1994 el 55.6% de la población se encontraba en situación de pobreza, cifra de por sí muy alta, pero para 1996 este porcentaje subió casi 15 puntos porcentuales ubicándose en el 69.6%, la cifra mayor en toda la década.

Este contexto crítico en los primeros años del sexenio de Ernesto Zedillo impacta en la formulación de la nueva Política Social: "la dimensión de los rezagos estructurales, agravados por la crisis económica, implica el imperativo de convocar a una cruzada nacional por el bienestar, capaz de hacer converger la fuerza y el talento de todos los mexicanos y de las diversas instituciones en un nuevo acuerdo social" (Gobierno de la República 1995:75).

Además se intenta distinguir de la implantada por su antecesor con una crítica velada cuando dice que se nutre de variadas y valiosas experiencias anteriores pero se diferencia porque aspira a adquirir un carácter integral, federalista y la participación corresponsable de organizaciones sociales y ciudadanas. La política social será entonces nacional, integral, incluyente, participativa y federalista (Gobierno de la República 1995:75).

En particular el mismo texto enfatiza el carácter negativo de las decisiones centralizadas pues actúan en detrimento del bienestar de la sociedad y en su lugar propone un nuevo federalismo como eje para la ejecución de las políticas sociales. Si una de las características de la población en situación de pobreza es su dispersión en todo el territorio, “la concentración de atribuciones, instrumentos y recursos limita la eficiencia de la acción pública y desaprovecha la capacidad participativa local en la promoción del bienestar” (Gobierno de la República 1995:75).

La Política Social asumida para el periodo 1995-2000 tuvo el objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones para el disfrute de los derechos consagrados en la Constitución; elevar la calidad de vida de los mexicanos; y de manera prioritaria disminuir la pobreza y la desigualdad social. Se contribuirá, dice la versión oficial, a lograr una mayor justicia social con la superación de los rezagos, corrigiendo las imperfecciones del mercado, dando impulso al empleo, promoviendo la transferencia de recursos a los individuos que carecen de condiciones básicas para su progreso, y alentando una mejor distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad económica entre personas y regiones.

La estrategia principal de la política social zedillista para complementar el ingreso de millones de familias mexicanas que viven en situación de pobreza extrema inicia sus actividades en agosto de 1997 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). El documento titulado “Progresá, más oportunidades para las familias pobres” señala que el Programa se orienta al desarrollo de las capacidades y potencialidades de las personas y sus objetivos fueron planteados así (Progresá 1999: 2):

- 1) Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres particularmente de niños, niñas y sus madres,

brindado suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud, así como ayudas alimentarias.

- 2) Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado.
- 3) Procurar que en los hogares los niños y niñas completen la educación básica.
- 4) Inducir la responsabilidad y la participación activa de los miembros de la familia a favor de sus niños y jóvenes.
- 5) Promover la participación comunitaria y la suma de esfuerzos en pro de las acciones de Progresas.

Con una lógica distinta a Solidaridad, el Progresas se dirige a cortar el círculo vicioso de la pobreza intergeneracional y focaliza aún más en términos no sólo de seleccionar las comunidades pobres sino las familias más pobres.

También contiene en su diseño el deseo de una participación más evidente de las autoridades estatales y municipales en la medida que los gobiernos de las entidades federativas son los responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud de la población abierta.

Las autoridades municipales participan en la revisión de las localidades, promueven los servicios correspondientes a su jurisdicción, sobre todo en las comunidades pobres, y facilitan los operativos para la entrega de apoyos a las familias beneficiarias.

Los componentes del Progresas son tres (Progresas 1999: 15-31):

- 1) Apoyos educativos para cursar la educación básica completa, fomentar la matriculación y asistencia a la escuela, y la participación de los padres en el aprovechamiento escolar.

Los apoyos concretos consisten en becas educativas para cada uno de los miembros del hogar menores de 18 años que cursen grados escolares entre tercero de primaria y tercero de secundaria. Las becas se otorgan bimestralmente y son crecientes en función del grado escolar y, en el nivel de secundaria, el dinero que reciben las mujeres es ligeramente superior del de los hombres. Se proporciona también dinero para la compra de útiles escolares o se suministran en especie.

- 2) Atención básica a la salud de toda la familia con una reestructuración del uso y oferta de servicios del área en el área preventiva, de la nutrición y el autocuidado.

El paquete básico de salud está compuesto por un conjunto de estrategias de prevención tales como planificación familiar, atención prenatal, detección y control de cáncer cérvico-uterino, inmunizaciones, evaluación de peso y talla de menores de 5 años de edad y otras. La familia de los beneficiados deberá acudir periódicamente a las unidades médicas donde se llena un protocolo de frecuencia de atención y se les capacita para obtener una actitud preventiva.

Para el logro del Programa se ha fortalecido la infraestructura de salud y se ha mejorado la calidad del servicio y la disponibilidad de medicamentos.

- 3) Mejorar la ingesta familiar de alimentos, especialmente de niños y niñas, y mujeres que generalmente son los que más sufren carencias alimentarias.

En concreto se les proporciona una transferencia monetaria directa a las familias integrantes del padrón de beneficiarios.

Para ello se identifica una titular receptora de los apoyos monetarios de la familia y que por lo general es la madre de familia. En cada comunidad se realiza una asamblea constitutiva para explicar los propósitos y mecanismos operativos del programa y las responsabilidades adquiridas por las familias. Según el diseño original del programa, se presenta a la asamblea el listado de las familias y para que en caso de haber observaciones se revisen los casos y se abra la posibilidad de nuevas incorporaciones.

En la misma asamblea se eligen de entre las mujeres asistentes, las promotoras comunitarias, una por cada diez familias como mínimo y hasta cien familias máximo. Son mujeres cuya función es ser enlace de la comunidad con el programa, facilitar la información para las familias beneficiarias; se reúnen periódicamente para recibir información y capacitación por parte del Progresá. Su participación es voluntaria y no reciben ninguna remuneración por su trabajo.

El Progresá fue un programa relevante en términos de su apuesta política, del nivel de los recursos asignados y sobre todo en la cobertura de la población atendida pues a septiembre de 1999 beneficiaba a 2,301,188 familias en el país, de más de 48,000 localidades y de 1984 municipios. En Guanajuato se atendían en los 46 municipios, 2570 localidades y las familias beneficiadas sumaban poco más de cien mil.

La evaluación oficial que se hizo del Progresá, un par de años después de su inicio, resultó satisfactoria.

El impacto del programa en su componente educativo mostró, según la versión oficial que “las tasas de inscripción en primaria fueron 2.2 puntos porcentuales más altas” y en secundaria se mostró que la captación de estudiantes subía un 4.9% con un método comparativo y con otro denominado modelo *probit* este porcentaje ascendía a 8.4 (Progresá 1999: 167). También se observó un crecimiento en la matrícula donde asisten beneficiarios del programa, cambios que son más evidentes cuando se habla de la matrícula femenina.

En la evaluación del componente de salud, se muestra un uso mayor de los servicios de salud en las familias beneficiarias con respecto a las familias control. Particularmente en las pruebas de tipo preventivo como diabetes e hipertensión arterial, la vigilancia nutricional y la valoración peso–talla de niños y niñas.

En las acciones centradas en la dotación de suplementos nutricionales sólo se asienta su compatibilidad con la prevalencia de la lactancia materna y la aceptación de los suplementos entre los menores de 4 a 24 meses de edad.

Por último, con respecto a la transferencia monetaria dirigida a elevar la variedad, calidad y cantidad en la alimentación, se encontró que las familias en condición de pobreza destinan alrededor del 73% de su presupuesto a ese rubro y que los beneficiarios de Progresá habían sido influidos favorablemente en dos niveles: tienen un mayor gasto en alimentos y la desigualdad en la propia comunidad disminuyó con respecto a otras comunidades control.

Agustín Escobar menciona la realización de una evaluación cualitativa del Progresá que coincide en gran parte con la evaluación oficial (Escobar en Gendreau y Valencia 2003: 70-71).

Señala que los subsidios monetarios llegan íntegros a las beneficiarias, que los problemas iniciales en el manejo de suplementos habían sido resueltos

favorablemente y que todos los actores percibían mejoras en las áreas objetivo del proyecto. En contraparte plantean problemas en el rubro del aprovechamiento escolar donde no se notaban mayores cambios, en las relaciones de género que permanecían sin modificarse, en el exceso de trabajo de las promotoras comunitarias y en un uso del programa para favorecer el voto hacia el PRI por parte de algunos agentes regionales y comunitarios.

A estas irregularidades en su funcionamiento se agregan otras críticas que se le hicieron al programa: los criterios para la pertenencia al padrón de beneficiarios, que le hiciera frente a las divisiones que el programa provocaba en las comunidades, que se ciudadanizara sobre todo en su supervisión y se manejara desde una perspectiva de derecho adquirido, su perspectiva ajena a la producción y al empleo y que se considerara atender sólo a los sectores empobrecidos rurales.

Al fin del sexenio de Ernesto Zedillo la Secretaría de Desarrollo Social publicó un documento titulado "La Política Social del Gobierno de México, resultados 1995 – 2000 y retos futuros" en donde describe las estrategias y los programas que componen a esa altura del mandato el esfuerzo en materia social.

En cuanto al problema de la superación de la pobreza el documento sostiene que "la estrategia del Gobierno de la República para superar la pobreza comprende diversos programas que van desde aquellos que garantizan la satisfacción de las necesidades básicas de las familias en pobreza extrema, hasta programas integrales, como el Progresá, que buscan desarrollar el capital humano atacando las causas del círculo vicioso de la pobreza y su transmisión entre generaciones (...) sin embargo, pese a los esfuerzos, el número de hogares en pobreza es ahora ligeramente superior en comparación a 1994.

Por ello, de entre los desafíos que enfrenta México al entrar al tercer milenio, sin duda el más importante es la superación de la pobreza que afecta a millones de nuestros compatriotas" (Gobierno de la República 2000: 235).

Vicente Fox y el programa Oportunidades: un perfeccionamiento del Progreso.

El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 considera de un modo relevante el combate a la pobreza y de forma más enfática que el gobierno anterior lo coloca en la agenda pública como centro de la política social y del discurso gubernamental.

Los cuatro objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006, que lleva como sub título "*La superación de la pobreza: una tarea Contigo*" contienen propósitos explícitos relacionados con la atención a grupos empobrecidos:

- Objetivo 1.* Reducir la pobreza extrema
- Objetivo 2.* Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.
- Objetivo 3.* Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza
- Objetivo 4.* Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

A partir de los objetivos se establecen estrategias y cada una de ellas contiene líneas de acción específicas.

La primera estrategia está centrada en fomentar el desarrollo social y económico de las microrregiones de alta marginación, sobre todo por el refuerzo en la dotación de servicios y apoyos institucionales a las localidades de las microrregiones de mayor marginación.

La segunda estrategia habla de impulsar el desarrollo de capacidades para impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza y su primera línea de acción consiste en fortalecer la operación y cobertura del Programa de Educación, Salud y Alimentación.

La tercera estrategia consiste en la promoción de oportunidades de empleo e ingresos de las personas y los hogares en condición de pobreza y las acciones principales son la generación de alternativas de empleo e ingreso para grupos vulnerables, la formación de cooperativas, el otorgamiento de transferencias directas mediante mecanismos de autoselección para el empleo, acceso a créditos en el medio rural y el impulso de proyectos para la generación de empleo a nivel local, entre otras.

La cuarta, quinta y sexta son respectivamente mejorar la seguridad de las familias y de las personas en condición de pobreza, apoyar al desarrollo del patrimonio básico de los hogares en condición de pobreza y responder a los retos que enfrentan las mujeres en situación vulnerable y las familias pobres.

La séptima estrategia se describe como el fortalecimiento del desarrollo con equidad y respeto de los pueblos indígenas, la octava como responder a los retos de la transición demográfica, la novena propone generar y promover canales que incentiven la participación de la sociedad y la corresponsabilidad de las personas y la décima reconoce la necesidad de sustentar la política social en la investigación y en la evaluación, y la undécima consiste en fortalecer el marco institucional y un auténtico federalismo.

En términos de formulación de objetivos y acciones, la parte más innovadora se encuentra en el terreno del fortalecimiento institucional de cara al bienestar social de la población y que deriva entre otras propuestas gubernamentales importantes, en el surgimiento del Comité Técnico de Medición de la Pobreza, la promulgación

de la Ley General de Desarrollo Social, en coordinación con el Poder Legislativo, y la conformación de un conjunto de programas de atención a los pobres en la Secretaría de Desarrollo Social explícitamente estructurados bajo la teoría del capital humano.

A continuación se describirán brevemente cada uno de estos aportes referidos.

El Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP) es un órgano de consulta formado por agentes gubernamentales y académicos del UIA, ITESM, CIDE y UAM invitados en lo individual por el mismo gobierno con el propósito de establecer una metodología para la medición de la pobreza.

La valía de su creación radica en el esfuerzo de presentar una propuesta, ante la variedad de escuelas de pensamiento y de metodologías, con el propósito de unificar mediciones y que serviría posteriormente para comparar el avance en el combate a la pobreza, con toda la complejidad técnica y política que esto conlleva.

El primer documento generado en el 2002 por el CTMP se tituló "Medición de la Pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar" y explora el número y tipo de pobres que había en el 2000 y lo compara con los existentes en el 2002.

En un segundo trabajo con el nombre de "Medición de la Pobreza 2002 – 2004"⁴ afirma que poco más de tres millones y medio de personas en México superaron sus condiciones de pobreza entre 2000 y 2004.

⁴ Se decide citar este documento, aún cuando el año del 2004 está fuera del período de investigación, porque da una visión general tanto de la dinámica de la pobreza hasta el 2003 como en la discusión que al respecto se ha dado.

Si comparamos los períodos 2000 y 2004 en la tabla siguiente, se puede observar en las columnas relativas a los porcentajes que según el CTMP el 6.9 por ciento de mexicanos equivalentes a 5.6 millones de personas, superaron la línea de pobreza alimentaria, 7.3 por ciento la de capacidades y 6.7 la de patrimonio.

Cuadro 4: La evolución de la pobreza 2000-2004.

	PERSONAS					
	PORCENTAJES			CIFRAS ABSOLUTAS		
	2000	2002	2004	2000	2002	2004
NACIONAL						
ALIMENTARIA	24.2	20.3	17.3	23,665,635	20,575,000	18,034,166
CAPACIDADES	31.9	27.4	24.6	31,126,655	27,826,848	25,653,956
PATRIMONIO	53.7	50.6	47.0	52,479,846	51,345,191	48,971,350

Fuente: Comité Técnico de Medición de la Pobreza. www.sedesol.gob.mx.

Para comprender cabalmente los datos se deberá precisar que la pobreza alimentaria la define el CTMP por la incapacidad de los ingresos familiares para cubrir satisfactoriamente las necesidades de alimentación; la de capacidades por la insatisfacción en alimentación, salud y educación y la de patrimonio abarca éstas tres últimas más otros bienes y servicios. La pobreza de patrimonio resume el total de pobres en el país.

Inmediatamente después de las publicaciones del CTMP la discusión se extendió hacia campos muy diversos. ¿Cómo es posible la disminución de la pobreza si no se han generado suficientes empleos formales? ¿Con el bajo crecimiento del PIB del 2000 al 2004 es propio hablar de logros en materia de pobreza? E incluso se subrayó el aporte de las remesas en el ingreso de las capas más empobrecidas de la población como principal factor en el aumento de la capacidad de compra. Otros más atribuyen este fenómeno a la baja inflación y el aumento real del poder adquisitivo o al impacto del Programa Oportunidades.

El mismo CTMP, con honestidad, dice que los datos habrán de leerse con cuidado, porque: a) Ellos mismos no han evaluado si la variación se debe a que el INEGI modificó los cuestionarios con que levanta la información. b) No se puede derivar ninguna reflexión sobre algún factor causal en la disminución de la pobreza, es decir, no se sabe porqué disminuye la pobreza y c) Los hogares muestreados en el 2000 no son necesariamente los mismos en el 2002 ni en el 2004.

Esta reflexión nos introduce de lleno al segundo aporte, que es el de la Ley General de Desarrollo Social, aprobada a fines del 2003 en el Congreso de la Unión.

Esta Ley precisa los diversos conceptos relacionados con el tema de desarrollo social y clarifica el aporte de los tres niveles de gobierno en el combate a la pobreza y en la promoción del desarrollo social.

En la parte de infraestructura institucional propone la creación de un sistema de atención compuesto de cinco estructuras: la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, la Contraloría Social y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Este sistema aún no opera, sin embargo es un aporte potencialmente útil y pertinente pues incorpora legalmente la participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de los resultados de las acciones gubernamentales y en las propuestas de políticas públicas. Actualmente, aún cuando los integrantes del CTMP son reconocidos académicos e investigadores, no deja de ser cuestionable que el propio gobierno integre por invitación personal a los miembros y utilice los resultados producidos de forma discrecional, según convenga al mensaje político que se quiera dar.

Con lo que respecta al modelo teórico que sustenta la política social del gobierno de Vicente Fox, tercero de los aportes listados con anterioridad, y entendiendo que el modelo no modifica de forma automática todo el conjunto de acciones programáticas que se implantan, la Secretaría de Desarrollo Social ha presentado por diferentes medios las ideas bajo las cuales se intenta regir la apuesta pública actual en materia social.

Miguel Székely, autor intelectual del modelo, sostiene que a grandes rasgos, la política social de México ha pasado por cuatro fases: (i) la de sustitución de importaciones; (ii) la crisis de la deuda de los ochenta; (iii) la de reformas estructurales de la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa; y (iv) la de recuperación del crecimiento económico a partir de 1996.

Y sostiene “una forma de empezar a corregir los problemas mencionados es identificar los principales factores que se encuentran detrás del proceso de generación de ingresos, los que en términos generales, son reflejo de la combinación de al menos cuatro elementos:

- 1) El acervo de activos generadores de ingresos que posee cada persona.
- 2) Las oportunidades que enfrenta la persona para utilizar sus activos productivamente.
- 3) El valor de mercado de los activos generadores de ingresos, y
- 4) Las transferencias y legados que reciben las personas, independientes de los activos generadores de ingresos que poseen” (Székely 2002:8).

Los activos se pueden clasificar en dos grupos: capital humano y capital físico.

En el primero se incluye al grupo de habilidades y capacidades necesarias para producir un bien o servicio; dos determinantes esenciales son la educación y la salud. El capital físico se refiere al valor monetario de cualquier forma de activo financiero, tenencias de dinero, propiedades y reservas de capital utilizadas para la producción; puede jugar distintos papeles: amortiguar impactos temporales; invertir en la generación de actividad económica, y ser acumulado para objetivos a largo plazo, tales como el ahorro para el retiro. Los elementos del capital físico bajo análisis en este documento son la tenencia y los servicios básicos de la vivienda y la capacidad de ahorro o de generación de un patrimonio (Székely 2002: 9).

El nuevo enfoque de política social impulsado en la SEDESOL, se basa en dos conceptos clave:

- 1) La pobreza y la marginación existe porque hay desigualdades en la posesión de activos generadores de ingreso: educación, salud, patrimonio y vivienda.
- 2) Existen inequidades en las oportunidades laborales y en las oportunidades de inversión para utilizar los activos productivamente, así como desigualdades en los precios obtenidos por la utilización de los activos en el mercado.

El nuevo enfoque de política social propuesto se centra en la eliminación de restricciones que impiden o dificultan la acumulación de activos, y el acceso a oportunidades para utilizarlos productivamente.

Para llevarlo a la práctica se deben crear políticas de dotación de servicios, programas de apoyo a la nutrición, instrumentos financieros que permitan el ahorro de la población de menores recursos; seguros de diversos tipos; obras de

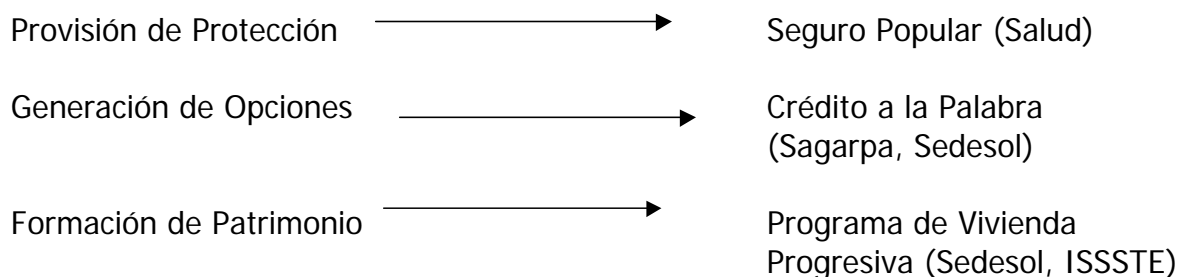
infraestructura que fomenten la creación de empleos en áreas geográficas específicas; cambios en la legislación laboral para evitar prácticas discriminatorias; mercados financieros para los sectores más desprotegidos; instrumentos financieros que sirvan como sustituto a las garantías colaterales; mecanismos de información sobre la reputación de los sujetos de crédito, e incluso formas alternas para otorgar financiamiento, como los créditos comunitarios (Székely 2002:16-17).

Si se requiere entender a la pobreza como un problema integral de desarrollo y que para solucionarla no sólo deben emplearse instrumentos de la llamada política social sino la incorporación de esfuerzos en el área productiva, según la versión oficial, es necesario inaugurar una nueva generación de política social y esa es la denominada estrategia *Contigo* que mire a las causas y no a las consecuencias.

Los dos elementos que concurren para llevar la estrategia *Contigo* son: primero, la serie de adaptaciones institucionales que se requieren para coordinar los esfuerzos de las secretarías y demás instituciones involucradas en la estrategia y segundo, y el segundo consiste en identificar y poner en práctica los programas y acciones que permitan avanzar en las cuatro vertientes, necesarias para eliminar las restricciones que impiden la acumulación y uso adecuado de activos, es decir, la ampliación de capacidades, la generación de oportunidades productivas, la formación de patrimonio y la provisión de protección social (Székely 2002 : 16).

Un ejemplo de cómo se puede llevar a la práctica estos conceptos está dado en el siguiente esquema (Székely 2002 : 17):

Vertiente		Programa
Oferta de servicios	—————→	Estrategia Microrregiones (11 Secretarías de Estado)
Ampliación de Capacidades	—————→	Programa Oportunidades (Sedesol, SEP, Salud)



En el primer capítulo con el nombre de Desarrollo Humano y Social correspondiente al Tercer Informe de Ejecución 2003, se sigue esta misma línea de pensamiento y en un esquema similar al anterior se resumen en cuatro las acciones a favor de la superación de la pobreza:

- 1) Se mantuvieron los programas que mostraron su efectividad; otros se transformaron como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, también se crearon nuevos programas como Hábitat para atender a la población en situación de pobreza que habita en las ciudades y zonas metropolitanas mediante la aplicación conjunta de programas sociales y de desarrollo urbano, y como la estrategia de Microrregiones para abatir los rezagos de las localidades que presentan condiciones de marginación crónica en el país, sobre todo municipios con grado de marginación alto y muy alto.
- 2) Se establecieron las bases para una política social de Estado mediante la aprobación de la Ley general de Desarrollo Social que garantiza las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales individuales y colectivos.
- 3) La estrategia Contigo ha permitido la correcta relación entre los tres órdenes de gobierno, la sociedad y de las propias comunidades para enfrentar los graves rezagos en materia de pobreza.

- 4) En el período 2001 – 2003 han aumentado los recursos del Gobierno Federal destinados a superar la pobreza. Durante el 2003 se ejercieron 85 700.5 millones de pesos que supera en 5.3 % lo ejercido en el 2002 y en 32.8 % al del año 2000 (Gobierno de la República 2003:32-33).

En resumen, se puede señalar que con cierta influencia del COPLAMAR, durante la década de los noventa aparecen con fuerza los programas focalizados para el combate a la pobreza como una respuesta a los efectos de las crisis económicas y la reestructuración de la arquitectura gubernamental para el bienestar social. Cada sexenio ha diseñado su programa emblema de política social focalizada.

El Pronasol, además de los propósitos sociales que le dan origen, propicia cierta organización local que es utilizada para fines de control político. El Progresá impulsa apoyos directos a la educación, la salud y la alimentación y prescinde de la organización comunitaria bajo un esquema organizativo centralista y basado en transferencias monetarias directas. El Oportunidades hereda la lógica de Progresá y le agrega un fundamento teórico en la lógica de la teoría del capital humano.

3. Puntos clave y visión de conjunto.

A lo largo del capítulo se presentó un panorama general de la dinámica de la política económica y de la política social durante el período de 1988 al 2003. Su función contextual, de acuerdo al enfoque del presente trabajo, hace que el análisis no sea tan riguroso y que queden algunas preguntas sin contestar o procesos sin documentar. La reconstrucción de los procesos económicos y sociales fue realizada desde la perspectiva del lente local, es decir, se incorporó lo que sirviera para colaborar en la explicación lo que sucede en Guanajuato.

Se pudo constatar la influencia determinante de los planes y programas del gobierno federal en las entidades, a tal grado que las delegaciones federales asentadas en la entidad poco han tenido que ver con la promoción de instituciones locales propias.

Aunque el discurso del federalismo y la importancia de la participación social y de los tres niveles de gobierno fue un asunto recurrente en todos los Programas Nacionales de Desarrollo, existe una diferenciación marcada entre el discurso y el diseño e implantación de los mecanismos operativos para que las entidades y municipios fueran conformando un sistema institucional para la atención local al problema del bienestar social.

De acuerdo a lo aquí presentado, la dificultad de articular las instituciones de escala nacional a las de escala estatal y el contenido propio de los programas sociales no es sólo un asunto de mera voluntad política, de creatividad o de capacidad técnica sino que se explica fundamentalmente por el accidentado proceso económico y las distintas reestructuraciones ocurridas durante el período de estudio.

Las reestructuraciones económicas conllevaron a la experimentación de distintos modelos de política social focalizadora, que se insertan poco a poco desde la década de los ochenta y sus alcances pretenden articularse con programas pretendidamente de alcance universal. Esta articulación, fue presentando variaciones a lo largo del período y permitió disminuir las pobrezaes específicas (educación, salud, alimentación, vivienda y servicios) aunque a una velocidad de disminución intermitente. También provocó que las transferencias económicas directas fueran ganando terreno como política de Estado para atenuar las crisis diversas, sobre todo la de 1986 y 1994, que provocaron la incorporación de millones de personas a umbrales de pobreza nunca observados en la historia reciente del país.

A partir del análisis desarrollado en este capítulo donde se describen los distintos elementos vertebradores de la política social en turno como la relación entre bienestar y calidad de empleo, la coyuntura política electoral y las características y condiciones estructurales de la economía, se puede afirmar con Valencia que política social en el país ha cumplido con tres objetivos íntimamente relacionados: el propiamente social (mejora de las condiciones de vida de la población), el legitimador del régimen político y el apoyo – aunque sería mejor llamarlo vínculo- al proceso económico o modelo económico vigente (Valencia 2005: 1).

Sin embargo desde mediados de los ochenta comienza a aparecer de formas más evidente la competitividad electoral, que provoca triunfos en estados y municipios para las oposiciones, y por tanto un replanteamiento entre las fuerzas locales, regionales y nacionales, que provocará un aumento en la importancia de los factores locales y regionales en la dinámica política y en el bienestar social de la población.

Se insiste en que, si bien es cierta la influencia evidente de la dinámica federal en los programas sociales de las entidades, estos factores locales a partir de los noventa comienzan a tener una importancia mayor que en las décadas precedentes.

En este sentido, Guanajuato juega un papel importante en la transición de la relación entre las entidades y el gobierno federal, por la dinámica política particular que comienza adquirir en los noventa, pero cuyos antecedentes gestados en los ochenta son convenientes de analizar y documentar.

CAPÍTULO III.

Las estrategias de desarrollo local frente a la marginación y pobreza.

En este capítulo, que junto con el IV es el más abundante en evidencias empíricas de índole local, se recuperan las estrategias socioeconómicas operadas desde la esfera pública durante los mandatos de Enrique Velasco Ibarra (1979–1985) y Rafael Corrales Ayala (1985-1991), Carlos Medina Plascencia (1991–1995), Vicente Fox 1995–2000) y el primer trienio de Juan Carlos Romero Hicks (2000 –2003).

Propiamente el período de Enrique Velasco Ibarra se escapa de los límites de la investigación, sin embargo, por la importancia del impacto de la reestructuración iniciada con Miguel de la Madrid, es conveniente insertar como antecedente esta etapa pues resulta determinante para entender el estado de la economía y de los programas sociales en Guanajuato.

La reconstrucción será guiada por dos elementos:

- 1) El vínculo entre la dinámica nacional y el desarrollo local, integrando al análisis las peculiaridades que caracterizan la realidad social en la entidad.

- 2) Las nociones y estrategias económicas locales, pues son un elemento de importancia central para revisar si el estado de Guanajuato se ha asumido como un apéndice del centro o como un espacio socio económico con determinado grado de libertad para el diseño de estrategias económicas propias que propician una base estratégica para el desarrollo social.

1 Velasco Ibarra y Corrales Ayala, el inicio de la reestructuración nacional.

El vínculo de lo estatal y lo nacional.

Enrique Velasco Ibarra asume la gubernatura del Estado en 1979 y solicita permiso para ausentarse del cargo el 26 de junio de 1984, unos días antes de presentar su V Informe de gobierno. Lo relevó Agustín Téllez Cruces, quien concluye en 1985 el período constitucional de seis años y sólo tuvo poco más de un año para atajar la crisis política que suscitó la renuncia, atender otro tipo de conflictos relacionados con tenencia de la tierra y continuar las acciones de gobierno en marcha. Las razones formales de abandono del puesto fueron de índole personal, aunque parte de la opinión pública considera que el conflicto principal se originó por las contradicciones con la Presidencia de la República y el Partido Revolucionario Institucional al impulsar un candidato al gobierno del estado distinto al propuesto por el centro, lo que devela la existencia de cierta distancia entre el grupo priista local y el nacional, insostenible en tiempos de una fuerte concentración de poder en el presidente de la República.

Los últimos años del mandato de Velasco Ibarra se ubican en el contexto del Programa Inmediato de Reordenación Económica impulsado por Miguel de la Madrid, que contenía medidas como la reducción del gasto público y por tanto el social, presupuesto austero dirigido a cubrir las necesidades de inversión más indispensables y al pago de la deuda, la disminución de subsidios, la liberalización de precios y la desregulación administrativa.

Se registran como parte importante de las estrategias de desarrollo económico y de bienestar del estado de Guanajuato la operación de algunas instituciones y programas que tenderían a desaparecer o a modificarse poco después. Tal es el caso del IMSS - COPLAMAR, SAM y PIDER. Las instituciones que promueven el desarrollo en la entidad se articulan a las locales, pero éstas, de cara a asuntos

como el desarrollo rural, el apoyo a la infraestructura carretera, funcionan como soporte de segundo nivel de importancia, orientadas a ser sucursales regionales de los paradigmas y programas federales.

El vínculo de la crisis económica nacional con la estatal es registrado por el gobernador Velasco Ibarra cuando sostiene que en el aspecto económico el año de 1982 se significó en el ámbito nacional, por la presión sobre el tipo de cambio que se había manifestado ya desde el segundo semestre 1981 y, en el internacional, por la recesión de los Estados Unidos y los países industrializados, por las altas tasas de interés y por un mercado petrolero débil. La devaluación afectó también la liquidez de las empresas, encareció los bienes de capital de origen externo e influyó negativamente en las expectativas del capital, provocando todo ello una drástica disminución en la inversión privada y la generación de empleo.

Y añade en su IV Informe de Gobierno: "Es conveniente, antes de informar sobre las finanzas del estado y a fin de ubicarnos en nuestra realidad, recordar la composición del contexto económico en el que nos encontramos inmersos, pues en él nos desenvolvemos y fundamentalmente porque pretendemos hacer conciencia de las responsabilidades y obligaciones que a todos nos ha tocado asumir, ante una realidad que conocemos, y de la cual debemos partir" (Gobierno de Guanajuato 1991:2293).

Se hace un reconocimiento explícito de la situación crítica por la que atraviesa el país y se considera que la inversión pública estatal puede contribuir a la corrección de los impactos económicos. Se aplican los disminuidos fondos federales etiquetados que se articulan a un conjunto de políticas de desarrollo estatal que posteriormente se detallan. Y aunque parezca elemental señalarlo desde el gobierno estatal se considera a la entidad como parte de una dinámica nacional que la determina. No es un islote ajeno a la crisis, como se trataría de plantear por parte de los gobiernos estatales de los noventa.

El entorno nacional crítico es reconocido también por Rafael Corrales Ayala (1985 - 1991), aunque en su discurso disminuye la gravedad del problema con matices propios de los gobiernos locales dependientes de las reglas propias del régimen presidencialista.

Durante su I Informe de Gobierno asienta que la situación del país se ha agravado debido a la recesión internacional que hace descender el ritmo de crecimiento del país (Gobierno de Guanajuato 1991:2432). En el segundo informe no hace alusión alguna, pero en el III Informe registra como uno de los apartados el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) como respuesta de la Presidencia de la República al aumento de los precios (inflación de 159%), que en su arquitectura suponía la participación concertada de diferentes actores económicos para el control de la inflación.

EL PSE contenía un ofrecimiento de los gobernadores para constituir una Comisión Estatal de Seguimiento y Evaluación que controlara los precios y evaluara las posibilidades de apoyos crediticios y fiscales a los sectores que cumplieran con los acuerdos del pacto.

Ya para 1990 hay un radical cambio de discurso que se orienta a fortalecer al presidente Salinas y a manifestar su total apoyo a la actividad interna y externa. Este tono lo sostendría con igual énfasis hasta el final de su mandato: "Al interior, el licenciado Carlos Salinas de Gortari ha estimulado la transformación de aspectos fundamentales. Las nuevas políticas de impulso a la producción, el planteamiento de las finanzas públicas, la conversión de la banca a régimen mixto, el refuerzo de la concertación social que ha permitido abatir la inflación, el incremento de la participación de la mujer mexicana, el apoyo a las medidas de preservación de los ecosistemas y la movilización social, mediante solidaridad, expresan su intención de modernizar al Estado mexicano (Gobierno de Guanajuato 1991: 2554).

Al igual que lo hizo con De la Madrid en la primera parte de su mandato, el gobierno de Corrales Ayala se suma a la política económica de Salinas y con acciones locales fortalece los objetivos estratégicos orientados a ordenar y modernizar al país: crecimiento económico con estabilidad, fomento de las inversiones, liberalización y atención de las demandas sociales.

Las nociones y estrategias económicas locales.

La estrategia económica de Velasco Ibarra está determinada por tres elementos sustantivos:

- 1) La crisis por la que atraviesa el país.
- 2) La fuerte tendencia centralista de la federación, aunque con algunos esfuerzos incipientes para disminuirla.
- 3) Los recursos, la estructura geográfica, económica y política particular de Guanajuato.

La dependencia económica con la Federación está nitidamente establecida si se observa que el presupuesto federal, representa para 1982, 63% de la recaudación total obtenida en el estado de Guanajuato. Ésta se integró de la siguiente manera: 5,954 millones por concepto de participaciones federales, 1,079 millones por impuestos, 922 millones por concepto de productos, 596 millones por aprovechamientos y 489 por derechos.

La estructura financiera para 1983 del Convenio Unico de Desarrollo (CUD), establecido entre las dependencias del sector federal, estatal y privado con el objeto de captar inversión para la realización de obras y servicios es la siguiente:

Cuadro 5: Estructura Financiera Convenio Unico de Desarrollo. 1983.

Origen	Cantidad (miles de pesos)	Porcentaje
Federal	669 100	68%
Estatad	286 057	29%
Privada	28 787	3%
Total	983 944	100%

Fuente. Elaboración propia con datos del Anexo del IV Informe de Gobierno de Enrique Velasco Ibarra.

El gobierno tenía dividido al estado en tres subregiones: la norte, el centro y el sur. Históricamente la región centro había sido la más favorecida presupuestalmente, compuesta en mayor medida por las cuatro ciudades más importantes y pobladas del estado: León, Irapuato, Salamanca y Celaya.

Guadalupe Valencia (1998:53) sostiene que entre 1976 y 1982, el corredor industrial se fortaleció como zona prioritaria de desarrollo con programas como el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio (1984-1988) que considera a Irapuato como centro motriz y a León como centro para la actividad industrial. Entre 1981 y 1998 buena parte de la inversión pública se dirigió a la construcción de obras de infraestructura de las cuatro ciudades principales del corredor industrial, según se constata en el siguiente cuadro.

Cuadro 6: Estructura Financiera CUD por sub regiones. 1983.

	Federal	Estatad	Privada
Zona norte	50 209	12 524	-
Zona centro	316 853	124 114	7 575
Zona sur	177 229	64 062	21 212

Fuente. Elaboración propia con datos del anexo del IV Informe de Gobierno. Gobierno de Guanajuato. En miles de pesos.

Al crónico desarrollo desigual de las regiones guanajuatenses, se agrega, además, la inequidad en los criterios para decidir la inversión pública y privada. Nótese

como en el cuadro anterior se observa una nula inversión privada en los municipios del norte considerados como de muy alta y alta marginalidad.

Los programas que forman parte del Convenio Único de Desarrollo son la ampliación y conservación de la infraestructura física (sobre todo escuelas de todos los niveles), construcción y reparación de Centros y Casas de Salud y asistenciales, carreteras estatales, caminos rurales, caminos vecinales y rehabilitación social.

Todavía para 1983 resulta relevante el Programa de Inversión Integral de Desarrollo Rural inicialmente de manufactura y administración central aunque posteriormente se traslada al gobierno estatal la responsabilidad de manejarlo en su totalidad. La inversión autorizada a esa fecha era de 362.3 millones. Inmediatamente se tomaron acciones en el sentido de lograr una mayor inversión haciendo las gestiones correspondientes y sustentadas en la idea de que el medio rural, según el discurso oficial, es base fundamental para el desarrollo del Estado.

De esta forma se obtuvo un incremento de las autorizaciones, que permitió cerrar el ejercicio con una inversión total de 430. 5 millones.

Lo que en términos oficiales se llamó una política equilibrada y realista de industrialización y que mantuvo a Guanajuato por debajo de las cifras nacionales de desempleo, consistió básicamente en el apoyo para el asentamiento de nuevas inversiones en el estado, creación de infraestructura y servicios adecuados y otorgamiento de apoyo financiero mediante Nacional Financiera y el programa PAI - FOGAIN que asistió a las empresas con problemas de liquidez y otorgó otros tipos de financiamiento. Todas estas acciones fueron de carácter federal.

La aportación de Guanajuato al Producto Interno Bruto Nacional marca una ligera alza durante el gobierno de Velasco Ibarra. También crece el PIB en un poco más de medio punto según el cuadro 7.

La participación de Guanajuato al PIB nacional cayó a lo largo de los setenta pero tuvo una leve alza durante el primer quinquenio de los ochenta. Esa reactivación de la actividad económica según el cuadro 4 que se muestra abajo, se debe fundamentalmente a la industria manufacturera.

Cuadro 7: Producto interno bruto de Guanajuato. 1970, 1975, 1980, 1985, 1988.
Participación en el total nacional y tasa media anual de crecimiento
Millones de pesos 1980.

	PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL	PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL TOTAL NACIONAL	TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO
TOTAL NACIONAL			
1970	2 256 898.7	100.00	-
1975	3 099 419.3	100.00	6.6
1980	4 276 490.4	100.00	6.7
1985	4 921 767.8	100.00	2.9
1988	4 767 531.6	100.00	-0.6
GUANAJUATO			
1970	76 013.6	3.37	-
1975	101 761.4	3.28	6.0
1980	124 386.8	2.91	4.1
1985	156 540.2	3.18	4.7
1988	157 451.3	3.30	0.1

Fuente: Valencia.G.1998: 314.

**Cuadro 8: Participación porcentual en el PIB estatal
por gran división de actividad económica. 1970, 1975, 1980, 1985.**

Periodo	Total Estatal	1 Agropecuario, Silvicultura y Pesca	2 Minería	3 Industria Manufacturera	4 Cons trucción	5 Electrici- dad, Gas y Agua	6 Comercio Restauran tes y Hoteles	7 Transpor- te, Almacena miento y Comunica ciones	8 Servicios Financie- ros, Seguros y Bienes Inmueble s	9 Servicios Comuna- les, Sociales y Persona- les	Servicios Bancarios
1970	100	21.16	1.36	19.70	4.75	0.90	27.53	3.53	12.58	9.23	-0.74
1975	100	22.42	1.11	15.95	6.63	0.96	26.91	4.34	11.38	11.30	-1.00
1980	100	12.42	2.59	18.84	6.32	1.46	29.28	5.04	10.55	14.73	-1.23
1985	100	12.52	1.32	22.14	4.98	0.78	29.89	5.84	8.48	15.23	-1.18

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Para el período 1980–1985, mientras que el sector primario relativo al campo prácticamente permaneció estático, y el extractivo incluso disminuyó, el sector de

la manufactura tuvo un crecimiento importante de 3.3 puntos. De hecho de las divisiones económicas que aportan más al PIB estatal, fue la única con tal grado de crecimiento.

En un análisis más fino, sustentado en el cuadro 9, se puede afirmar que el crecimiento del PIB estatal se debió por una parte a la industria del cuero y zapato, de las ciudades de León y San Francisco del Rincón y por otra el aumento de la maquinaria y equipo que este tipo de industria requiere, lo mismo que la del vestido. Esto explica la influencia creciente de los empresarios de estas ciudades en distintos órdenes de gobierno y además, también repercutirá para que en el siguiente sexenio, de Corrales Ayala, se haya favorecido a este sector en la intermediación con la Secretaría de Hacienda para elevar los aranceles a los productos extranjeros que representaban la competencia formal.

Es de destacarse la caída del producto atribuible a la agroindustria, la irregularidad del crecimiento de la industria textil, así como el enorme aumento de la industria de productos metálicos, maquinaria y equipo básica, que prácticamente cuadruplica su incidencia en la manufactura estatal.

Cuadro 9: Participación porcentual en el PIB estatal en la industria manufacturera.

Periodo	Total Estatal	I Productos Alimenticios, Bebidas y Tabaco	II Textiles, Prendas de Vestir, e Industria del Cuero	III Industria Madera y Productos de Madera	IV Papel, Productos de Papel, Imprentas Editoriales	V Sustancias Químicas, Derivados	VI Productos Minerales no Metálicos.	VII Industrias Metálicas Básicas	VIII Productos Metálicos, Maquinaria y Equipo	IX Otras Ind. Manufacteras
1970	100.00	24.68	30.68	0.64	1.31	33.12	6.13	0.11	2.88	0.45
1975	100.00	27.46	31.66	0.87	1.33	26.74	5.49	0.17	5.54	0.74
1980	100.00	23.96	28.91	0.99	1.08	33.00	4.48	0.19	6.66	0.73
1985	100.00	20.06	36.64	1.12	1.66	22.50	4.70	1.24	11.33	0.76

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

El discurso del gobernador, más asentado en la buena voluntad que en las posibilidades reales de hacerlo efectivo, se establece en términos de procurar el equilibrio del crecimiento de las zonas industriales y las zonas de los servicios. Nos

hemos propuesto, dice Velasco Ibarra, una política que no sacrifique en aras de la industrialización otros valores, que no condenen al sector urbano a sus efectos nocivos, que no excluya la mano de obra y que en fin no esclavice a Guanajuato con la industrialización que pudiera constituirse en un valor en sí mismo, a costa de suplantar otros muchos valores (Gobierno de Guanajuato 1991:2307).

Las estrategias económicas de este período en Guanajuato no se distinguen de las aplicadas a nivel federal. En escala distinta pero con sentidos similares, cobra importancia la alianza con empresarios, comerciantes y productores agrícolas económicamente poderosos en el marco de la relación corporativa con los sectores tradicionales del PRI, la supresión de montos importantes en el gasto gubernamental sin dejar de intervenir en la inversión social y de infraestructura, el esfuerzo por racionalizar el gasto público, la espera del repunte de las actividades productivas propias del estado con la consiguiente generación de empleo formal y el esfuerzo por dotar de los servicios sociales básicos a la población.

Rafael Corrales Ayala (1985-1991), en el contexto de la crisis de 1986, sostiene que los indicadores más relevantes en materia económica muestran un crecimiento económico, pero no uniforme en su ritmo en los diversos sectores, ni armonioso en las distintas zonas, lo que contradice lo dicho por su antecesor. Existen desequilibrios y desajustes entre sectores y entre regiones. No obstante, en su conjunto la economía de la entidad mantuvo su crecimiento, vigorizó sus ramas tradicionales y superó volúmenes e índices anteriores.

En el principal centro de ocupación industrial del estado, el municipio de León, se ve afectado el empleo que genera su rama más dinámica, la del calzado. Aunque en el VI Informe de Gobierno el gobernador sostiene que existe un relativo equilibrio de las actividades económicas fundamentales: la agropecuario y la industria. (Gobierno de Guanajuato 1991:2432).

Con claridad se pueden distinguir dos momentos de la política estatal: el inicio de la era de los Pactos con Miguel de la Madrid y énfasis hacia el proceso modernizador y de liberalización propio de Carlos Salinas.

Sobre el primero Corrales Ayala anota hacia 1988, que cuando el ejecutivo federal propuso el Pacto de Solidaridad Económica, los gobernadores ofrecieron al presidente de la República constituir una Comisión Estatal de Seguimiento y Evaluación que en la entidad estuviese presidida por el ejecutivo y conformada por los sectores público, social y privado. De sus deliberaciones durante cuatro reuniones plenarios y doce de la subcomisión de precios y abasto derivan 60 convenios con industriales y comerciantes, en los cuales se acordó mantener el nivel de los precios a partir de febrero. En general, dice, el acuerdo se ha respetado y extendido su vigencia (Gobierno de Guanajuato 1991:2496).

El PSE contiene diversos apoyos para quienes lo suscriban, como favorecer las estrategias específicas de apoyo a la producción, estímulos fiscales, un sistema de parques industriales, créditos para la microempresa y nuevas fábricas, apoyo para las exportaciones agroindustriales, textiles y de calzado. Para ese fin se instala también el Consejo Estatal de Desarrollo Industrial quien supervisa la construcción de carreteras, convenios con la CONASUPO y Ferias regionales.

En el caso de la industria del zapato, como compensación al cumplimiento de los acuerdos suscritos en el PSE para no subir los precios de su producto, el ejecutivo estatal realizó gestiones ante las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Comercio y Fomento Industrial, para que se sostuviera el arancel del 20% a la importación y de ese modo proteger a la rama económica más importante de León, principal ciudad del estado.

Para el campo se reporta un ascenso en la producción agropecuaria y forestal, y el incremento en el rendimiento de productos básicos. Los apoyos institucionales se

canalizan a través de mecanismos locales como el Grupo de Coordinación Interinstitucional del sector agropecuario, pero fuertemente apoyados por instituciones federales como el FIRA, el Banrural y la SARH.

Cuando Carlos Salinas propone el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, en 1989, se utiliza en Guanajuato el organismo contraparte estatal que se había creado para el Pacto de Solidaridad Económica, llamado Comisión Estatal de Seguimiento, para evaluar los avances del Pacto. Se forma una comisión de presidentes municipales que seguirán en sus regiones los aumentos en la canasta básica y de forma similar como en el nivel nacional, se firman convenios con industriales, comerciantes y distribuidores para mantener los precios en niveles razonables.

En la esfera oficial se afirma que el PECE, como instrumento de concertación ha sido un instrumento fundamental para preservar la soberanía del país y para mostrar que las inercias pueden ser vencidas. En un discurso propio de la época el gobernador manifiesta: "El país mantiene fundadas esperanzas en la etapa que se inicia. Nuestra economía avizora nuevos horizontes. Los guanajuatenses, decididos a continuar con los acuerdos del Pacto, celebramos la perseverancia del Presidente de México, quien ha logrado defender los superiores intereses de la nación" (Gobierno del Estado 1991:2350)

La estrategia económica de Corrales Ayala, claramente atravesada por el PSE y el PECE, se monta en las instituciones y programas nacionales para fomentar el desarrollo económico en la entidad, tales como El Programa de Modernización del Campo, El Programa de Becas y Capacitación para Trabajadores Desempleados, El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, FIRA, Banrural y NAFINSA, cada una de ellas atendiendo al sector rural e industrial respectivamente. El Banco de Comercio Exterior también apoyó a las exportaciones, alcanzándose niveles sin precedentes.

La escasa preocupación por promover estrategias económicas estatales es confirmada por José Trueba, ex Secretario de Educación en el período de Corrales Ayala, cuando dice que “los programas fueron muy pobres muy burocráticos, con muy pocos recursos económicos, y pues se seguían más o menos las pautas que daban los programas federales. Yo no ubico, no detecto ningún rasgo de interés, de compromiso, de originalidad, de creatividad, de sacrificio económico para apoyar a la gente del campo, y es durante estos gobiernos (...) que se inician los asentamientos irregulares como el problema más serio en las ciudades. Porque en todas las grandes ciudades del estado de Guanajuato, la dinámica de crecimiento es muy alta, precisamente como consecuencia de la inviabilidad del campo” (Entrevista a José Trueba⁵, 2005).

Según el propio gobernador los logros más importantes del sexenio en materia económica son: la consolidación del Corredor Industrial del Bajío y el surgimiento de los corredores de Moroleón y Uriangato y San José Iturbide-San Luis de la Paz, aumento del sistema de comunicaciones que incluye más carreteras y un aeropuerto, crecimiento industrial y de empleos e infraestructura social en comunidades marginadas (Gobierno de Guanajuato 1991:2595).

Estas anotaciones son importantes porque durante el interinato de Carlos Medina concluirán varios de estos proyectos, iniciados en el período de Corrales Ayala.

2 Carlos Medina, la alternancia y el humanismo trascendente.

Las elecciones para gobernador en Guanajuato de julio de 1991 fueron conflictivas.

Por el PAN el candidato fue Vicente Fox, ex diputado federal recién afiliado; por el PRI Ramón Aguirre, ex regente de la ciudad de México y por el PRD Porfirio Muñoz

⁵ Secretario de Educación en los períodos de Rafael Corrales Ayala y en casi todo el mandato de Carlos Medina.

Ledo.

El órgano electoral, responsable de calificar las elecciones que dependía de la Secretaría de Gobierno, fue cuestionado en su imparcialidad y la oposición, representada por el PAN y el PRD, acusó de fraude electoral al gobierno priísta. Se iniciaron movilizaciones ciudadanas encabezadas por el candidato del PAN Vicente Fox, la prensa extranjera recogió la inquietud sobre el fraude electoral y finalmente se llegó a un arreglo postelectoral entre la Presidencia de la República y el PAN.

Como parte de este arreglo Carlos Medina del PAN fue nombrado Gobernador interino por el Congreso del Estado y asumió el cargo a fines de septiembre. La intervención directa del presidente Carlos Salinas, quien avaló el nombramiento de Carlos Medina y propició las condiciones políticas para que el ascenso de un panista fuera aceptado por un Congreso de mayoría priísta, dejó impreso un apoyo que de algún modo seguiría a lo largo del sexenio salinista en otras esferas como la económica y la social.

Al respecto Martín Ortiz señala que la disciplina priísta subordinada siempre al superior jerárquico le fue útil a Medina, pues la alianza de coyuntura establecida “genera un trato de excepción del gobierno de Carlos Salinas al gobierno de Carlos Medina, donde incluso de México llegaban órdenes al PRI, para no obstaculizar, si no bien apoyar, no obstaculizar las estrategias y las decisiones de Carlos Medina. El gobierno central tenía la necesidad de que la decisión que había negociado para Guanajuato funcionara, era parte del compromiso darle estabilidad a este gobierno... había una alianza coyuntural de necesidad y de convenios” (Entrevista a Martín Ortiz⁶, 2005).

⁶ Ex diputado del PRI, ex Presidente del PRI en León.

La precipitada y accidentada decisión de sustraerlo de su encargo como Presidente Municipal de León a unos cuantos meses de terminar su mandato, hizo que Carlos Medina llegara al puesto de Gobernador sin un plan específico ni con un equipo de trabajo preparado para asumir el reto que duró de agosto de 1991 a junio de 1995.

Su equipo de gobierno se forma con personas provenientes de su propia administración municipal –varios ligados a la iniciativa privada-, del PRI – particularmente el Secretario de Gobierno– y militantes del PAN.

En su discurso de toma de posesión asume una postura muy crítica con respecto al estado que guarda la situación económica y social de Guanajuato. Carlos Medina dice que “la situación económica era bastante difícil en el empleo, una válvula de escape fue o ha sido la emigración que hemos tenido de mexicanos al extranjero, el ingreso que ha venido bajando, y yo creo que ahí tenemos una situación bastante compleja que inicia en el 88 y que después se recrudeció en 1994 con el error de diciembre de 94, pero ahí también cabe señalar que ya hoy la emigración de nuestro país no sólo es por cuestión de empleo, la menor parte es por empleo y la mayor parte es por oportunidades (...) las condiciones que teníamos aquí en Guanajuato a principio de la década de los 90, final de los 80, pues era de un bajo nivel educativo, y cuando yo señalo en el mensaje de toma de posesión como gobernador que estamos en el último nivel de educación secundaria en el país, que estamos en el último nivel en varios aspectos en cuanto a salud, alimentación y vivienda, pues hubo quienes me dijeron que había sido muy crítico, pero había que señalar y tomar la fotografía instantánea de lo que estábamos recibiendo, porque ya que se va uno, hay que tomar la foto para decir esto es lo que recibí” (Entrevista a Carlos Medina ⁷, 2005).

⁷ Ex presidente Municipal en León (1988- 1991) y ex Gobernador del Estado de Guanajuato (1991 – 1995).

La afirmación sobre el fenómeno de la migración, cuyas causales las ubica el ex gobernador Medina en los deseos de superación individual del migrante (tener algo mejor de lo que se posee ya en Guanajuato) y no tanto en la necesidad de ingreso mínimo para subsistir, es un planteamiento recurrente de los gobiernos del PAN.

El conflicto electoral marcaría la tónica del régimen medinista en varias dimensiones, pero la fundamental es que su tarea prioritaria al frente del gobierno se signará por el esfuerzo de rehacer toda la infraestructura electoral para asegurar una verdadera competencia política de cara a nuevos comicios electorales para elegir al gobernador y todos los puestos públicos estatales. La responsabilidad de atender los diversos asuntos de gobierno aunque fueses de forma interina, pero a la vez, con el mandato de llamar a nuevas elecciones en un plazo indeterminado influyó en el ejercicio de poder.

Carlos Medina lo plantea así: "Si bien la reforma política se convirtió en el motivo y el principal encargo en los cuatro años de gobierno interino, la visión, la concepción de toda la responsabilidad en su conjunto fundamentaron una serie de logros realizados a lo largo de ese período. Es decir, también se impulsaron obras y se reforzaron los servicios para la comunidad, pues cumplimos con las tareas que se exigen a todo gobierno. Para darle sentido a nuestra actuación, desde el inicio establecimos que la medida de todo serían las personas, esto es, que las acciones que emprendiéramos debían encarnarse y tener rostros, debíamos ser capaces de medir su efectividad por las personas que iban a beneficiar" (Carlos Medina 2004:155).

Como lo señala Carlos Medina, su principal encargo fue la reforma política y de hecho el esfuerzo de esperar y gestar las condiciones adecuadas para impulsar con

éxito las modificaciones legales electorales le absorbió buena parte de su tiempo y de sus oficios políticos como gobernador.

En su primer informe de gobierno, clarifica que serían estas condiciones y señala tres aspectos básicos:

- 1) La revisión del marco jurídico electoral para crear otro que sea más equitativo y democrático, que permita que los contendientes en una elección participen en igualdad de condiciones y sin ventajas indebidas.
- 2) La realización de los trabajos técnicos necesarios para disponer de un padrón electoral veraz y confiable.
- 3) Una nueva credencial de elector con fotografía.

Se le nombra Gobernador Interino con una meta clara, la de reformar la Ley Electoral, pero sin un período de gobierno determinado pues la fecha de término estaría dada hasta que se cumpliera el propósito propuesto. Esta indefinición en la fecha en que sería relevado del cargo lo llevó a no tener un horizonte claro en la planeación y en el impulso de un plan económico y social de largo plazo, sin embargo a partir de los programas fundamentales impulsados durante su período se observan tres tendencias que podrían caracterizar a su gobierno con respecto al problema de la pobreza: participación rural, reparto equitativo en las partidas municipales para la infraestructura y modernización del aparato burocrático.

El humanismo trascendente aplicado a la economía y a la modernización institucional.

Como una forma también discursiva de marcar diferencias con sus antecesores priistas, Carlos Medina define su filosofía de gobierno como un humanismo trascendente; esta filosofía plantea que la persona humana se convierte en el

centro de las decisiones y pone énfasis en su dignidad. El gobernador contrasta esta filosofía con concepciones ideológicas estatistas o mercantilistas:

“... Buscamos el protagonismo de la sociedad bajo el principio de la subsidiariedad: tanta sociedad como sea posible y sólo tanto gobierno como sea necesario. En lo económico, el planteamiento coloca a la persona en el centro de todas las actividades productivas, a fin de proporcionarle su bienestar de la manera más completa posible. Frente a las corrientes estatistas y neoliberales que pretenden constituir al hombre desde el Estado o desde el mercado, sin consideraciones mínimas sobre su dignidad, nosotros enfocamos un modelo basado en la economía social del mercado. Buscábamos unir el principio de la libertad con la equidad social, la iniciativa con el desarrollo, siendo el papel del gobierno promover y vigilar un funcionamiento eficaz del mercado, sin abusos ni excesos” (Carlos Medina 2004:156).

El discurso en el que se asientan las estrategias del gobierno local son claras, propias de una visión que acepta sin mayores contratiempos ni observaciones para el Estado de Guanajuato el Tratado de Libre Comercio. La persona humana se traduce concretamente en el empresario próspero, multiplicador de empleos, en el empleado u obrero individual que mediante su trabajo irá subiendo en la escala social, sin modificar de alguna forma la fórmula tradicional de acumulación de riqueza, ni considerar adecuadamente las estructuras sociales en las que se encuentra inserta la *persona humana*.

Estas orientaciones agrupadas posteriormente bajo el concepto de economía de mercado con responsabilidad social, tardarán tiempo en hacerse notar a través de algunos programas específicos que la administración medinista impulsaría e incluso se puede sostener que no existe una variación significativa en la estrategia económica seguida en los gobiernos priístas aún a pesar del marco filosófico e ideológico que el gobernador panista propone. Conforme a la visión de que su

encargo principal estaba en la esfera electoral, no en la económica, es en este sector donde Carlos Medina aportará modificaciones sustantivas.

Dentro de la planeación estratégica de las acciones de gobierno, se exponen los valores fundamentales que caracterizarían, según su propia versión, un cambio radical en la forma de ejercer la autoridad; estos valores son: “el hombre, el trabajo, la participación, la justicia, la democracia, la honestidad, la eficiencia, la calidad, el espíritu de servicio y el bienestar de la sociedad” (Gobierno de Guanajuato 1994:14).

Estrategias de desarrollo.

Prácticamente la estructura de gobierno al finalizar su primer año es la misma que le hereda Corrales Ayala: Secretaría de Planeación y Finanzas, Coordinación General de Administración, Secretaría de Educación, Cultura y Recreación, Secretaría de Salud y Seguridad Social, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Contraloría, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Instituto de la Vivienda, Desarrollo Integral de la Familia, Universidad de Guanajuato y las Oficinas de Perforaciones de Guanajuato, del Gobernador y la Coordinación General de Comunicación Oficial.

El acomodo institucional formal se modificó poco a lo largo de los casi cuatro años del interinato. Más que la creación de nuevas secretarías, bajo el riesgo del rechazo ante un Congreso adverso y por decisión propia ante el posible aumento la burocracia, se impulsa la creación de la Coordinación de Asesores en Desarrollo Organizacional (DO) cuya misión consistió en el apoyo a las personas y grupos del gobierno estatal en su desempeño y desarrollo para lograr una acción eficaz, ordenada y conjunta. La aplicación del DO en las acciones de gobierno fue una innovación en el terreno de la administración pública, aunque Guanajuato no fue el único estado que la adoptó.

Del diagnóstico organizacional realizado se desprendieron un conjunto de actividades que a la vez que intentaron modificar la cultura de trabajo en el gobierno, provocaron la reestructuración de algunas dependencias y además, en otra línea de importancia estratégica, se le otorgó relevancia a algunas áreas descuidadas en la administración anterior y que pondrían a mediano plazo la base para una nueva institucionalización del desarrollo social.

Es el caso de la creación del Instituto de la Cultura que se desprende de la Secretaría de Educación estatal, la operación de la citada Coordinación de Asesores en Desarrollo Organizacional, la conversión del Centro de Estudios Municipales, oficina menor de la Secretaría de Gobierno en el Centro de Desarrollo Municipal, el fortalecimiento del Consejo Estatal de Población, el impulso de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del estado de Guanajuato y sobre todo la puesta en marcha de la Coordinación de Fomento del Comercio Exterior del Estado de Guanajuato, que fue la principal innovación institucional en el área económica frente a la incorporación de Guanajuato a la lógica propuesta por el Tratado de Libre Comercio, que entra en vigor en 1994.

El escaso crecimiento de la economía nacional y los problemas de reestructuración de los sectores de la cadena del cuero-calzado y del área agropecuaria frente al TLC, son los factores nacionales que pesan más en las estrategias productivas locales. Ambas se reflejan en el diagnóstico que presenta el gobernador Medina en su III Informe de Gobierno:

“La necesidad de crear suficientes empleos para incorporar a las nuevas generaciones a la actividad económica, aunada a la migración del campo a la ciudad y al extranjero, al desempleo generado en la zona urbana motivada por la modernización industrial, y a la búsqueda de la competitividad internacional, nos han obligado a realizar una intensa labor de promoción para atraer nuevas inversiones que generen empleos que ayuden a cubrir esa demanda” (Gobierno de Guanajuato 1994:129). Y (...) “considerando que el sector de micro y pequeñas

generan más del 90 por ciento de los empleos en el Estado, y que el alto costo de los crédito no les permitirían permanencia en el mercado nacional ante la competencia internacional y que esto generaría un alto índice de cierre de empresas y pérdidas de fuentes de trabajo, se decide constituir el Fideicomiso para Empresas en Solidaridad, con la aportación del Gobierno Estatal en capital de 1 millón 500 mil nuevos pesos, y del Gobierno Federal (PRONASOL) en igual cantidad, lo que permitió abrir una línea de crédito con NAFIN de 30 millones de nuevos pesos. Este organismo inició operación en 1993 con el propósito fundamental de fortalecer a la empresas con menos oportunidad financiera para enfrentar la competencia que el Tratado de Libre Comercio les representaría” (Gobierno de Guanajuato 1994:133-134).

Este primer gobierno de la alternancia en Guanajuato intentó desligarse, sin mayor conflicto o estridencia pública, de la influencia que ejercieron los planes nacionales en los procesos locales de desarrollo. Aunque mantenía buenas relaciones con el gobierno de Carlos Salinas y a diferencia de sus antecesores priístas, durante sus intervenciones públicas y particularmente en los tres informes de gobierno, resalta el esfuerzo del gobierno estatal en el desarrollo y pasa a un segundo término la relación estrecha entre el desarrollo local y los programas federales.

En su III Informe de Gobierno evidencia una relación cordial con los programas económicos federales. Es el caso de los estudios impulsados por el INIFAP y la SARH, los Fondos de Solidaridad para la Producción en vínculo con la SEDESOL, el uso de los fondos provenientes del Fideicomiso de Riesgo Compartido, la promoción turística con el apoyo de la Secretaría de Turismo, los nuevos proyectos de inversión en coordinación con SECOFI con énfasis en la creación de parques industriales, la promoción minera vinculada al Fideicomiso Minero, el programa de Coordinación Industrial de Comercio y Abasto con SECOFI y el Fideicomiso de Fomento a Empresas en Solidaridad con PRONASOL y NAFIN.

Además, el proyecto económico de Carlos Medina se complementa con programas de incubación de empresas, becas para capacitación, reconversión de sistemas agropecuarios y la creación de dos Consejos Consultivos, el de Comercio y Abasto y el de Turismo.

Durante este período se concreta la implantación de la Planta de General Motors en Silao, gestión iniciada en el sexenio anterior, que ayudaría al despegue de un parque industrial relativamente grande, diversos proyectos agroindustriales como el de Danone en Irapuato y Kerry Group en Irapuato y obras de infraestructura diversas como el Hospital General de León, escuelas, carreteras y puentes estatales de cuota.

Una de las estrategias de Medina, fue la de intentar el fomento de inversiones fuera del corredor industrial : “descentralizamos más el desarrollo del estado, de tal forma que no se concentre en las grandes ciudades y particularmente en León, y tal fue el caso de que las promociones que hacíamos de inversión de las nuevas empresas o buscábamos hacer hacia otros lugares, por ejemplo en el caso de la planta de General Motors en Silao, que eso fue un gancho muy importante a partir de 91 que empezamos a traer muchas empresas a Guanajuato; sí le pedimos a General Motors que si bien se iba a instalar en Silao les daríamos facilidades para que sus ejecutivos se fueran a vivir a Irapuato, porque León ya tiene muchas presiones, así que mejor en Irapuato para su mejor desarrollo, es la misma distancia, podemos mejorar la infraestructura. Cuando DANONE decide venirse a Guanajuato le ofrecimos Comonfort y Romita y le regalábamos el terreno, decidió irse a Irapuato, pues bienvenido pero tú pagas el terreno, o sea, todo el tiempo fue el fijar políticas y programas que estuvieran orientados a un desarrollo regional, mejora de caminos, de carreteras, de hospitales, de servicios de educación técnica, profesional, universitaria para que pudiéramos darles o acercarlos más los planteles a la población, porque hay lugares que se están

desarrollando por sí solos, como es el caso de León, que no necesita, bueno, necesita apoyo, respaldo pero no al grado de otros municipios" (Entrevista a Carlos Medina, 2005).

Dentro de las acciones gubernamentales más controvertidas de esta etapa se encuentra el Proyecto denominado USO por corresponder a las siglas de la empresa inmobiliaria ejecutora (USO SA de CV) y que tuvo como propósito formal la descentralización administrativa de la ciudad de Guanajuato capital, aunque levantó protestas por parte de la sociedad civil que formaron el movimiento "Guanajuato, siempre capital" y señalaron que el real propósito se asentaba en el deseo de cambiar la sede de la capital del estado. El proyecto inmobiliario, ampliamente promovido en el extranjero, se desecharía en circunstancias poco claras para la opinión pública, después de haber invertido seis mil millones de viejos pesos en su diseño y promoción.

Enseñar a pescar, el proyecto de Medina contra la pobreza.

Durante el interinato se reconocen los graves rezagos del estado de Guanajuato como resultado de la corrupción y la ineficacia de los gobiernos priístas, aunque en las prioridades de Gobierno no se encuentra la pobreza o la marginación como tal. Están la Reforma Electoral, el Fortalecimiento de Servicios Públicos (agua, educación, salud, vivienda, seguridad pública), Fortalecimiento Municipal, Participación Ciudadana, Eficiencia y Simplificación Administrativa y Descentralización.

Durante los cuatro años del interinato no existe el diseño explícito de estrategias focalizadas para el combate a la pobreza pero sí algunas acciones programáticas. La estrategia empleada para el desarrollo de la entidad se enraizó en la

experiencia que como alcalde de León había tenido Carlos Medina y consistió en tres líneas⁸:

- 1) La generación de empleo, con énfasis en la atracción de inversión privada extranjera.
- 2) El reparto equitativo de recursos municipales, sobre todo al área rural.
- 3) La participación ciudadana.

Medina señala sobre el combate a la pobreza: “creo que lo más importante fue el de atraer inversiones, el de impulsar la economía del estado a no depender de la economía nacional, por eso el COFOCE nace como la Coordinadora al Fomento del Comercio Exterior para impulsar la actividad económica del estado pero para promoverla hacia el exterior porque en aquellos años que se generaban los ciclos de crisis recurrentes cada 6 años, era necesario que dependiéramos mejor más del exterior para salirnos de los ciclos económicos de las crisis recurrentes que se presentaban en el país, y esto tiene que ver con oportunidades, tiene que ver con pobreza, tiene que ver con opciones que pueda tener la gente, más allá de los Cecytegs (Centros de Educación Científica y Tecnológica) y todo lo que fue en cuestión de educación, de servicios de salud. Yo creo que los programas de inversión e infraestructura también fueron muy importantes para mejorar las condiciones de vida y para que tuvieran más opciones de trabajo la propia gente. Serían como principales acciones éstas que llevamos a cabo apostando a que no es dando el pescado sino enseñando a pescar y que habría que darles el respaldo y la capacitación, la formación y también los espacios y oportunidades para que se puedan desarrollar” (Entrevista a Carlos Medina 2005).

⁸ La línea correspondiente al reparto de los recursos y el fomento a la participación serán explicadas posteriormente cuando se analice la política social de Carlos Medina.

En 1995 se presenta el documento de tres volúmenes llamado Guanajuato Siglo XXI que es la exposición del diagnóstico y la prospectiva de la entidad en la versión del grupo gobernante. La importancia de este documento radica en que es el primer esfuerzo de esta naturaleza en Guanajuato y presenta de forma sistematizada la propuesta económica del primer gobierno de la alternancia en la entidad. Ante la ausencia crónica de información estatal generada localmente, el Gobierno del estado y la iniciativa privada contratan al Tecnológico de Monterrey, financian el proyecto y lo presentan como un legado al siguiente gobierno con la pretensión de que hubiese un punto de partida claro y compartido por toda la sociedad. Es aclarar que son los grupos de e importante aclarar que fueron los grupos de empresarios, de políticos de la élite, funcionarios y en menor medida académicos quienes aportaron ideas.

La participación en el diseño y la elaboración de Guanajuato Siglo XXI del equipo del Centro de Estudios Estratégicos del Tec de Monterrey resultó clave a posteriori, pues de este grupo surgieron el Dr. Eduardo Sojo y el Dr. Carlos Flores quienes se encargarían en el gobierno de Vicente Fox de la política económica y de la política social, respectivamente.

El objetivo del estudio fue: "Identificar las estrategias de desarrollo del estado de Guanajuato que permitan maximizar su potencialidad de crecimiento en completa armonía con su geología y la cultura de su sociedad, y lograr un desarrollo sostenido satisfaciendo crecientemente las necesidades actuales de sus habitantes, sin comprometer la posibilidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas" (Gobierno de Guanajuato *et al* 1994:41).

El estudio de tinte prospectivo identifica, después de analizar el entorno, los elementos básicos del desarrollo, la problemática, los factores críticos, la estructura económica y regional del estado y los distintos escenarios posibles. Finaliza con la puntualización de cuatro estrategias globales de las cuales una de ellas es integrar

las zonas marginadas al desarrollo del estado. Y presenta tres grupos de estrategias específicas: estrategias dirigidas a mejorar la infraestructura básica del desarrollo, a apoyar el desarrollo económico y a incrementar la competitividad de los sectores.

El estudio es rico en información y la parte que más enfatiza y profundiza es la económica. Este enfoque sobredimensiona la participación del crecimiento en el desarrollo económico y en general en el desarrollo global de la entidad, aunque también se señala en menor medida y con menos consistencia problemas y estrategias sobre el medio ambiente, la educación, el desarrollo de la mujer y la salud, entre otros.

En el tomo III se plantea que Guanajuato enfrentará en los próximos años enormes retos entre los que se encuentran:

1. Crear 50,000 empleos por año, para los habitantes que se incorporarán al mercado de trabajo. Se trata de personas que en los años siguientes dejarán la población económicamente inactiva para incorporarse al sector productivo. A este dato habrá que añadir a los que se encuentran desempleados en estos momentos.
2. Construir 35,000 viviendas por año, para satisfacer la demanda de este satisfactor. Con esta acción se reducirá el hacinamiento de 5.8 a 4.6 habitantes por vivienda.
3. Lograr inversiones por 2,200 millones de dólares por año en ambos sectores: público y privado. Esta cifra se refiere a lo que se conoce como formación bruta de capital fijo. Es decir, incluye la inversión en maquinaria y equipo, como también la inversión en infraestructura y vivienda.

4. Lograr un crecimiento del PIB estatal entre 4.5% y 5% anual, crecimientos que se tuvieron en los setentas y en la primera parte de la década de los ochentas.
5. Incrementar la productividad de los sectores económicos en un 6% anual en forma sostenida. Este es el crecimiento que han tenido los países más exitosos en los últimos años. De lograrse lo anterior, el crecimiento del PIB sería mayor al señalado en el párrafo anterior.
6. Reorientar su sector agropecuario hacia productos donde Guanajuato es más competitivo y tiene potencialidad de darles un mayor valor agregado. (Gobierno de Guanajuato *et al*: 1097).

Como se observa, los retos son básicamente económicos aunque la pretensión es que las líneas derivadas de éstos y de un análisis por sector, den lugar a “las estrategias propuestas para que Guanajuato logre un desarrollo sustentable sobre bases de mayor equilibrio entre sus regiones y de mayor equidad en cuanto a la distribución de los beneficios del desarrollo entre sus habitantes (Gobierno de Guanajuato *et al*:1096).

Desde el tema de la política económica en el marco de la inspiración del humanismo trascendente, poco se diferencia de las líneas marcadas en el ámbito federal.

Los problemas relacionados con el atraso social, dice el documento, habrá que atenderlos desde la óptica de los déficits en cada rubro. Se propone extender la cobertura y elevar la calidad de los servicios básicos, bajo la óptica de atención al déficit. En educación, impulsar programas educativos que contribuyen a disminuir la marginación y capacitar a grupos de la población que no disponen de recursos económicos para una preparación formal. En salud combatir la mortalidad infantil.

En vivienda apoyar la construcción de vivienda social e impulsar sistemas de autoconstrucción. En alimentación, ampliar los programas de nutrición infantil.

No se encuentra a lo largo de los tres tomos alguna referencia sobre la pobreza o la marginación como un elemento que exigiera el diseño de instituciones o programas innovatorios.

Es el caso de la estrategia formulada como "Impulsar una inversión social masiva para combatir los niveles de marginación". Su fundamentación es la siguiente: "El gasto social en materia de educación y salud se fue disminuyendo en la década pasada debido a la crisis económica cuyos efectos inflacionarios y recesivos se sufrieron principalmente en el sexenio 1982-1988. Nuevamente la crisis económica puede afectar la disminución presupuestal para atender a las necesidades básicas de la población, y con ello, pueden elevarse los de por sí ya altos índices de marginación social con características de pobreza extrema. El gobierno deberá atender prioritariamente todos los rubros del gasto social para evitar mayor fragmentación y la aparición de conflictos armados en la entidad" (Gobierno de Guanajuato *et al.*: 1145).

Y para su ejecución propone privilegiar al gasto social en las asignaciones presupuestales gubernamentales y promover mayor solidaridad de las clases sociales media y alta hacia los marginados a través de programas no paternalistas y eficaces para incorporar a los mismos desposeídos a los procesos de superación. En resumen, el Estudio Guanajuato Siglo XXI fue un avance significativo en el esfuerzo de llevar las herramientas de la planeación estratégica al ámbito público y revela muy bien la lógica económica y social de Carlos Medina y el grupo en el poder. En un entorno de competencia internacional promovido por el TLC, con la dinámica salinista en marcha sobre la modernización y privatización, el estudio es hijo fiel de la época.

Por la misma composición ideológica del grupo que lo impulsa, este estudio trabaja con mayor profundidad la esfera económica y asigna a los empresarios un papel prioritario en el desarrollo no solo económico sino el global. La economía social o solidaria como formas productivas no convencionales, basadas más en las redes de solidaridad, en el intercambio y en la organización grupal de pequeños productores, no aparece como posibilidad real de acceso a mejores niveles económicos.

La propuesta social se queda en la atención al déficit con estrategias poco innovadoras. Las formulaciones sobre la familia, los valores y los medios de comunicación son en buena medida conservadoras si se atienden a las siguientes formulaciones de las estrategias:

- 1) Fortalecer el núcleo familiar: “a pesar de los modelos que quiere imponer la modernización, se sigue dando una conciencia familística en la sociocultura guanajuatense. Sin embargo esta conciencia debe reforzarse porque los frutos pueden perderse fácilmente como ha ocurrido en muchas sociedades avanzadas socioeconómicamente” (Gobierno de Guanajuato *et al*: 1146).
- 2) Impulsar el papel social en los medios de comunicación: “desgraciadamente los medios masivos pueden hacer penetrar modelos contrarios a los valores tradicionalmente establecidos en diversos grupos sociales y además están capacitados para lograrlo de una manera que pasa inadvertida por las personas que no están preparadas para hacer un uso crítico de las formas y contenidos de los mensajes transmitidos” (Gobierno de Guanajuato *et al*: 1147).

3. Vicente Fox, un gobierno en campaña hacia la Presidencia de la República.

En las elecciones de mayo del 1995, Vicente Fox resulta ganador con el 58.1% de la votación total, es decir, un margen amplio con respecto al PRI y al PRD.

La existencia como árbitro electoral de un órgano ciudadanizado y la diferencia clara hacia Fox en el número de votos alcanzado, determinó la inexistencia de conflictos post electorales y la posibilidad de contar con piso inicial adecuado para la gobernabilidad.

A diferencia de Carlos Medina, este grupo llega al poder con un plan de trabajo y una línea estratégica bien determinada. La composición del equipo de gobierno es reflejo de los principales grupos que promovieron la candidatura de Vicente Fox y que ejercieron influencia sobre el diseño sobre el Plan de Gobierno: empresarios, tendencias diversas del PAN, inclusive la participación de grupos conservadores, llamados "yunquistas" al que pertenecía el Secretario de Educación, y también académicos del Tecnológico de Monterrey:

"Los que pesan más es gente que viene del Tec de Monterrey, desde luego había empresarios, como el caso de Usabiaga, empresarios muy exitosos en su propio ámbito, vamos, el esquema de Pepe Mendoza, por ejemplo, fue el caso de un empresario que se hizo Secretario de Desarrollo Económico, pero era un empresario que perforaba pozos de agua, era otro tipo de empresario, era un empresario con bastante mal contacto con la población que había intentado ser alcalde de Celaya, que había tenido otro tipo de formación; cuando llega el nuevo gabinete es claramente gente que viene de la iniciativa privada pura, no había pasado por experiencia de gobierno más los que vienen del Tec de Monterrey, es el grupo fuerte y de hecho mete en cintura a todos los demás, y luego ponen yo no sé por qué decisión, acaba en Educación Fernando Rivera Barroso, bueno es

cierto, es por Elías Villegas, ahí hay ya una clara connotación de tipo religioso del Yunque, cosa que no había pasado con Carlos Medina, eso nunca pasó, no tuvo peso, al menos hasta donde yo me doy cuenta. Ciertamente en el tiempo de Medina es notable la influencia jesuítica, por ejemplo, no así en el caso de Vicente, de hecho es una de las conversaciones que tuvimos, yo lo advertí de los Legionarios de Cristo.

Uno de los hijos de Vicente Fox acababa de ser expulsado del Lux y luego luego le ofrecieron los Legionarios entrada al Cumbres o en una escuela de ellos, y claramente se veía venir, fue una entrada ahí fuerte, Martha Sahagún, sobrina de Marcial Maciel y Carlos Flores estaba metidísimo en el Reinus Christi, bueno eso de lo del Reino de Cristo; entonces me decía: "es que yo soy jesuita de origen pero también hay que ponerse de modo de los que le sirven a uno"; ese asunto te marca la nueva forma de operar, fue curioso" (Entrevista a Carlos Gadsden, 2005)

El diseño del Plan de Gobierno es precedido por la realización de 42 foros de consulta popular con niveles diversos de sistematicidad y calidad en las intervenciones. No hay una forma de saber qué tanto se retomaron ideas de los 18 Foros Sectoriales Económicos, 12 Foros sobre Factores Críticos, 6 Foros de Sub Comités Especiales y 6 Foros Regionales para el diseño del Plan de Gobierno.

El Plan establece 5 prioridades que aparecen con el nombre de "Núcleo" y serán áreas en las que se dividirán las acciones de gobierno para los reportes e Informes de Gobierno: Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Transformación Educativa, Estado de Derecho y Buen Gobierno.

En el diagnóstico de la cuestión económica se hace referencia en el Plan Básico de Gobierno a las consecuencias para 1995 del "error de diciembre" de 1994: "la situación económica enfrentada por el país en décadas pasadas y recrudescida durante ese año ha hecho que el bienestar de las familias de Guanajuato se vea severamente impactado y haga que una de las principales demandas de la

sociedad sea la de reactivar la economía del estado, de tal manera que se generen empleos” (Gobierno de Guanajuato 2000 ⁹).

En efecto, la inflación de 51.97 % para diciembre del 1995 y la devaluación del peso produjeron un efecto negativo en la economía de Guanajuato que sumada a la reestructuración productiva en la cadena cuero-calzado y en el sector agropecuario en la entidad por la entrada en vigor del TLC, produjo una tasa de desempleo abierto para las ciudades más importantes del corredor industrial del 6.9, 1.3 puntos mayor que la media nacional.

Los asegurados permanentes en el IMSS a mediados de 1995 mostraron una caída de 8.1%, porcentaje muy superior al retroceso nacional de 4.4%. En la parte de Política Económica 1996-2000 de este mismo documento se señala crisis de la misma dimensión en el sector de la construcción donde el valor de la caída real de la producción en el mismo período fue más acentuada en Guanajuato, 64.9%, que en el promedio nacional, 56.9%. Las ventas netas al mayoreo en la ciudad de León, se consigna, retroceden 29.2%. (Gobierno del Estado 2000)

Es por ello que “en Guanajuato se ha hecho patente una reducción importante en las fuentes de empleo. Esto se ve caracterizado por un lado por mano de obra no calificada, bajos salarios, amplia ocupación en la economía informal; y por el otro falta de capacitación laboral, carencia de cultura empresarial y falta de estrategias para el desarrollo de nuevos polos económicos” (Gobierno de Guanajuato 2000).

La principal preocupación será, según se asienta en la política económica, el mismo reto de todas las entidades federativas: los crecientes niveles de marginación social, la inequitativa distribución del ingreso, los agudos contrastes

⁹ La versión que se maneja del Plan Básico de Gobierno 1996 – 2000 es electrónica y no se anota el número de la página. Es por ello que no aparece la referencia completa en ésta y en algunas de las siguientes citas.

en el desarrollo de las regiones y el gran número de hogares y comunidades excluidos del desarrollo (Gobierno de Guanajuato 2000).

Esta misma visión de la crisis como producto del “ error de diciembre” sumada a los primeros efectos del TLC en el estado de Guanajuato es compartido por los empresarios: “el gobierno estatal tenía poco margen de maniobra en aspecto del Tratado de Libre Comercio, fue una decisión directamente del gobierno federal y la verdad es que ningún gobernador, creo yo, estaba preparado o siquiera sabía lo que podía suceder; en el caso de Guanajuato y hablando concretamente de León ni los propios zapateros lo sabían, mucho menos el gobernante y evidentemente la forma en que se dio la apertura fue total y absolutamente descuidada, sin ningún estudio sobre las repercusiones posteriores y vinieron a hacer un verdadero caos, un desastre en la industria que todavía ahorita se está recuperando y no solamente se está recuperando, sino que es el gran miedo, el gran temor, la apertura, la incorporación de otros países, la importación de calzado en forma indiscriminada, etc., etc., porque no hubo realmente un planteamiento, a lo mejor el gobierno si dijéramos que alguna culpa tuvo en esto fue el no haber estudiado las posibles consecuencias y en su caso haber avisado, o digamos advertido al gobierno estatal sobre las consecuencias que podía tener para cierto tipo de industria, y en el caso de Guanajuato evidentemente la del calzado y la textil” (Entrevista a Arturo Sánchez Castellanos ¹⁰,2005).

La contrastación de Sánchez Castellanos sobre el papel del empresariado y del gobierno estatal con respecto a quién debe manejar la información más precisa y pertinente en los asuntos relacionados con el impacto del Tratado de Libre Comercio es ilustrativa para dimensionar la imagen y el papel del gobierno frente al empresariado, en la tarea de contar con la información para prevenir los efectos negativos de la apertura comercial.

¹⁰ Ex presidente de la COPARMEX.

La política económica.

Para brindar oportunidades y promover nuevas estrategias de desarrollo, las políticas económicas fundamentales planteadas por el gobierno de Vicente Fox se marcan al tenor de que “los gobiernos y particularmente los estatales no producimos, ni empleamos ni exportamos; nuestro papel es generar las condiciones para que la sociedad lo haga” (Gobierno de Guanajuato 2000).

Congruente con la visión de gobierno desde la postura de la subsidiariedad, resulta clara su tarea como promotor de las condiciones para que los sectores sociales intervengan directamente en las tareas productivas. En la práctica los llamados sectores sociales o la sociedad se reducen al empresariado o mejor, a una parte pequeña del empresariado, y el gobierno como un aliado estratégico para que aquél cumpla su función natural de generador de riqueza y empleos.

Se plantearon trece políticas para atenderse intersecretarialmente:

- 1) Establecer alianzas con los sectores productivos que se traduzcan en planes estratégicos sectoriales y que incidan de manera favorable en el incremento de la competitividad y la productividad de las empresas. Esto implica fortalecer las dependencias interlocutoras de los sectores económicos.
- 2) Mantener condiciones de atractividad para el desarrollo de negocios para captar inversión nacional y extranjera que complemente los esfuerzos locales, atraer un mayor número de turistas y posicionarse como un lugar atractivo para ferias y convenciones.
- 3) Planear y promover, en una articulación adecuada con los tres niveles de gobierno, la creación de infraestructura de transporte, comunicaciones, parques industriales, salud, energía, agua, educación y esparcimiento.

- 4) Dar seguridad al patrimonio pues el riesgo patrimonial es un factor que pone en peligro la certidumbre y la inversión económica. Por ello el cuarto reto es lograr que se viva permanentemente en un Estado de Derecho que garantice seguridad, justicia, convivencia, participación y paz social.
- 5) Fortalecer el proceso educativo y la difusión del conocimiento como factores claves de desarrollo e inclusión y de aumento de la productividad. Para ello se crean el Centro Interuniversitario del Conocimiento y el Consejo de Ciencia y Tecnología de Guanajuato.
- 6) Contar con información estadística y geográfica oportuna y clave para generar estadísticas de coyuntura y además, sistematizar la información útil en la toma de decisiones. Estas serán las tareas fundamentales del Instituto de la Información de Guanajuato (INFO).
- 7) Planear y operar el desarrollo sin comprometer los recursos de generaciones venideras, para ello se crean el Instituto de Ecología y la Procuraduría Estatal del Medio Ambiente.
- 8) Buscar solidez financiera y promover el ahorro para revertir la crisis económica que sufrió el país y que se manifestó sobre todo en aquellas familias, empresas, gobiernos y entidades públicas económicamente débiles. El Sistema Estatal de Financiamiento al Desarrollo (SEFIDE) encuentra en este objetivo una de sus principales tareas y buscará, además, incrementar la posibilidad de facilitar a los guanajuatenses el acceso a financiamiento. Con especial énfasis buscará hacer accesible mecanismos de crédito y ahorro particularmente a los ahorradores pequeños y a los habitantes de zonas rurales.

- 9) Promover una globalización exitosa, lo que exige un gobierno estatal promotor, con visión internacional, que promueva una inserción adecuada en medio de la feroz competencia por los recursos, los mercados y la atracción de inversión extranjera. La Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior, institución creada durante el período de Carlos Medina es clave.
- 10) Desarrollar una cultura de la calidad total que permita incursionar con mejores perspectivas en el mundo especializado y competitivo que se vive hoy. Por eso se formó la Institución Guanajuato para la Calidad A.C.
- 11) El sector agropecuario es fundamental para cualquier economía no sólo por su aporte al PIB sino por la aspiración de lograr un desarrollo regional equilibrado. Es necesario intervenir en áreas específicas de un sector profundamente heterogéneo que permitan incorporar a los productores que han quedado al margen de los instrumentos y conductas que han resultado exitosas. La entidad responsable es la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural (SDAyR).
- 12) Desarrollar el microahorro, los microcréditos y los micronegocios para numeroso ciudadanos y comunidades excluidas del desarrollo económico, alejados frecuentemente de los apoyos institucionales, marginados de los servicios financieros, con opciones sumamente limitadas en materia de educación técnica y científica y medios muy pobres para asegurarse los mínimos de bienestar.
- 13) Se debe vincular a los grupos, personas e instituciones exitosas, de vanguardia, con aquellas que no han tenido el mismo éxito en una acción solidaria: apoyarse en la vanguardia para impulsar la retaguardia.

Con la perspectiva de generar crecimiento económico a partir de experiencias exitosas, se sostuvo la alianza estratégica con el sector empresarial de la entidad, misma que a pesar de algunos momentos de contradicción permaneció en buenos términos a lo largo del período.

La misma trayectoria de Vicente Fox, las alianzas políticas y el grupo formado alrededor de él, mostraron una clara tendencia que lleva a colocar a actores con extracción empresarial en las áreas de desarrollo rural, de obras públicas, de economía y de los sistemas de información, y a plantear el retiro del Estado – aparato institucionalizado- como actor directo en la economía: “en buena medida los gobiernos panistas renunciaron al papel de fomento directo al desarrollo económico, es decir, por ejemplo las grandes obras públicas que se habían visto en las administraciones priístas que tenían como finalidad el impulso al desarrollo regional y al desarrollo económico dejaron de existir; la última gran obra pública que se ha hecho en el estado de Guanajuato en este ámbito de desarrollo económico fue el Aeropuerto Internacional del Bajío en tiempo de Corrales Ayala, de ahí en más no ha vuelto a existir otra inversión de esa envergadura. Vicente Fox al inicio de su administración anunció los 16 megaproyectos, así les llamó, que eran proyectos faraónicos que se supone que iban a servir como una especie de disparador del desarrollo regional, pero de esos 16 megaproyectos¹¹ tengo entendido que se concretaron dos, entre ellos el Polyforum de León” (Entrevista a Luis Miguel Rionda ¹², 2005).

La decisión de invertir principalmente en infraestructura pequeña fue controvertida. Así como existieron opiniones como la anterior, también hubo quienes sugirieron las ventajas de inversión en este tipo de obras: “Fox tuvo un

¹¹ A lo que se refiere el Dr. Rionda es a una de las actividades de la Coordinación de Planeación Económica y que se denominó Megaproyectos. De hecho el Polyforum no está dentro de los cuatro megaproyectos para 1999 y sin embargo se le apoyó económicamente para su inicio.

enfoque diferente y te lo digo en términos llanos, sin el estilo de obra de relumbrón ¿sí? (...) en ese sentido yo creo que se hizo un buen esfuerzo y que se lograron cosas buenas, dedicando atención a muchas cosas que a la mejor no llaman a iluminación o a focos, pero que tienen un impacto importante en comunidades, en caminos rurales, en algunas cosas de áreas del campo, de atención al campo, apoyos a algunos productores, y por ahí algunos intentos también de financiamiento para sectores que no tienen acceso a créditos; los microcréditos con algunos esquemas novedosos aquí en el país que intentaron aplicarse y que yo creo que pueden ser un buen inicio, yo creo que ahí ha faltado un poquito de cristalización, pero creo que fueron un buen esfuerzo, entonces yo te diría que la obra de Vicente Fox con impacto social, en desarrollo social, fue muy sana apuntalando a sectores que estaban muy olvidados (Entrevista a Humberto Andrade ¹³, 2005).

La política económica intenta atajar por una parte, los efectos locales de la crisis nacional y por otra crear los dispositivos necesarios para la inserción en el mercado internacional bajo la lógica de una combinación eficaz entre el dinamismo del sector exportador, la atracción de inversión nacional y extranjera y la modernización del aparato productivo guanajuatense.

La idea de modernizar, de que lo atrasado alcance a lo adelantado, del voluntarismo sin matices como factor seguro de desarrollo, será uno de los rasgos que caracterizará el proyecto económico de Fox, quien se caracteriza por manejar “un discurso también eficientista muy pragmático empresarial, absurdo en muchos sentidos con respecto a la realidad (...) promueve volcarse totalmente a la modernidad y al neoliberalismo sin considerar los contextos, por ejemplo él afirma que para qué la gente invierte en sembrar maíz si lo que deja dinero es sembrar hortalizas, sin considerar que la tierra es de temporal. Como que es un discurso

¹² Ex Consejero electoral del IFE Guanajuato y académico de la Universidad de Guanajuato.

¹³ Diputado del PAN.

genérico hacia un desarrollismo pensado en exportaciones, en ganar dólares sin considerar los principios de realidad de Guanajuato, es decir, tenemos unas zonas áridas impresionantes, que la zona sur esta copada por productores que son más ricos, que él es un agricultor que tiene un modelo exitoso pero que no transferible ese modelo a todo. Es absurdo pensar que la inversión extranjera por sí misma podrá denotar el desarrollo, es el caso de General Motors, Kimberly Clark, Colgate, o las empresas que se ponen en San José Iturbide” (Entrevista a Arturo Mora ¹⁴, 2005).

La creación simultánea de variadas instituciones vinculadas al sector económico como la SDAyR, INFO, SEFIDE, Centro Interuniversitario del Conocimiento, el Consejo de Ciencia y Tecnología de Guanajuato y Guanajuato para la Calidad A.C. Instituto de Ecología y la Procuraduría Estatal del Medio Ambiente, dio la impresión de que se generaba un aparato administrativo muy grande en relación a la capacidad de operación eficiente de todas estas instituciones nuevas y de la cantidad de recursos real que cada una manejaría.

El estilo personal de gobierno sumado a la dificultad propia del arranque de una severa reforma de las instituciones económicas, provocó cierta dispersión en los esfuerzos públicos. Si bien es cierto que en el Plan de Gobierno se habla de la interrelación entre las Secretarías y la posibilidad de atender de forma conjunta problemas como el empleo, el agua y la pobreza, se refleja muy poco la concreción de esta aspiración de trabajo en equipo.

Vicente Fox es un convencido de la necesidad de descentralizar las decisiones y de delegar muchas de las facultades del ejecutivo en los colaboradores inmediatos. Esta característica se profundiza hacia el final primer tercio de su período cuando anuncia su deseo de ser presidente de la República y dedica buena parte de su

¹⁴ Consejero del IFE y Académico de la UIA León.

tiempo en lograr su candidatura; “en aquel entonces presumía de que no necesitaba tomar todas las decisiones de gobierno porque para eso tenía 20 gobernadorcitos que le ayudaban, o sea los mismos de su gabinete. La verdad esta descentralización fue tan extrema que al rato aquello se convirtió en un relajo, cada quien jalaba por su lado, mucho de lo que sucedió después a nivel federal también” (Entrevista a Luis Miguel Rionda, 2005).

Aspectos relevantes en la operación de la política económica.

El discurso formal sobre la base de evaluación de las estrategias económicas que implementó el Gobierno del estado cambió de ruta al finalizar el período de Vicente Fox, quizá al tenor de los resultados reales y de la campaña hacia la presidencia de la República.

En el IV Informe de Gobierno, el último que presentó Fox antes de solicitar licencia, sostiene que de acuerdo a la estrategia planteada se definían tres etapas por las cuales debía transitar el estado para alcanzar un desarrollo económico sustentable.

La primera y más apremiante correspondía a la reactivación de la economía; la segunda, tenía como objetivo la recuperación a los niveles previos de la crisis y, finalmente, la tercera, iniciada en 1999, que se denomina profundización del cambio estructural, en la que se consolidan los proyectos y programas iniciados por esta administración. Esta estrategia no aparece formulada de este modo en el Plan de Gobierno, lo que sugiere un acomodo posterior, ni tampoco se considera como esquema básico para reportar las acciones de gobierno, lo que complica una evaluación de las metas logradas conforme al procedimiento antes descrito.

En este mismo IV Informe se ofrecen sesenta y cinco indicadores del núcleo económico contra sesenta y uno que se reportaron en el III Informe y que contrastan con la ausencia de listas de indicadores en el V Informe que presentó

Ramón Martín Huerta. Los indicadores del 3er Informe no corresponden a los del 4º y además de que no se ligan a objetivos o metas explícitas, tienen grados de concreción tan diversos como el número de asegurados en el IMSS, el reconocimiento las empresas con distintivo CRECE, la edición 1999 del anuario estadístico, el lugar en la producción nacional de oro o número de productores de tuna apoyados.

A partir de 1996 una vez que los indicadores macroeconómicos del país comienzan a mejorar, Guanajuato lo mismo que la generalidad del resto del país, inicia la recuperación de los niveles de empleo y revierte lentamente los indicadores de desempleo y de pobreza. El 2000, año en que finaliza el sexenio foxista, Guanajuato registra niveles altos de crecimiento en correspondencia con el crecimiento del PIB nacional, que para ese año fue de más del más del 6%.

Los datos que expone el gobierno del estado para fundamentar el éxito de la administración son cuestionables.

En particular se sostiene que durante el período foxista el ritmo de crecimiento del empleo fue por arriba de la media nacional, lo mismo que en el PIB estatal con respecto al PIB nacional y el mismo razonamiento se utiliza para exponer el éxito estatal en cuanto al ritmo de crecimiento en nivel de ingresos y de exportaciones.

Sin embargo este razonamiento es cuestionable porque Guanajuato es la séptima economía más grande del país y es a quien le corresponde, por su mismo tamaño, un nivel mayor de responsabilidad para crecer por encima de la media nacional y así absorber el crecimiento bajo de otros estados menos industrializados.

Las comparaciones en cuanto a la generación de empleo considerando como base el nivel de crecimiento en 1995, no pueden ser consideradas seriamente si no se ubican en el contexto del "error de diciembre" de 1994 y el consiguiente impacto

negativo en todas las variables económicas, es decir, cualquier valoración posterior a 1995 saldría positiva.

El proyecto económico impulsado por Vicente Fox, en el contexto del gobernador–candidato, contiene rupturas con respecto al régimen anterior como la colocación estratégica del sector empresarial agrícola en el papel detonador del desarrollo económico y al mismo tiempo la disminución de los proyectos de organización comunitaria promovidos por Desarrollo Rural de Guanajuato A.C.¹⁵, el diseño y operación de diversas instituciones públicas del gabinete económico¹⁶, la proliferación de fondos e instituciones fiduciarias de nueva creación y el apoyo marginal a los sectores productivamente débiles. Pero también continuidades como el fomento a la participación empresarial en la toma de decisiones públicas y sobre todo el aprovechamiento del piso de estabilidad institucional dado durante el interinato de Carlos Medina.

El proyecto económico de Fox contra la pobreza: crecimiento económico más autoempleo y la “changarrización”.

En su primer Informe de Gobierno, el gobernador sostuvo que el principal mandato sería convertir a Guanajuato en Tierra de Oportunidades, de un desarrollo con justicia de forma que “no se tenga que elegir entre la riqueza de unos cuantos y la miseria de muchos, entre los islotes de prosperidad y la masificación de la pobreza, entre la rentabilidad de la empresa y los salarios bajos” (Gobierno de Informe de 1996: Introducción). Y considera que la educación, la ciencia y la tecnología serían los mejores instrumentos para hacerlo.

¹⁵ Aunque en el capítulo siguiente se comentará el papel tan diferente que tuvo esta institución en ambos gobiernos, es quizá uno de los indicadores más relevantes de la línea productivista que caracterizó el gobierno de Vicente Fox. Después de 1995 se le fue desplazando a Desarrollo Rural de las decisiones en materia rural y las fue asumiendo la SDAYR, con Javier Usabiaga al frente.

El tema de la pobreza no es ajeno al discurso ni a las preocupaciones del gobierno del estado y en este período se establecen un conjunto de apoyos económicos que, vinculados al inicio de una incipiente reflexión sobre el papel de la política social en el combate a la pobreza, traerían, según el discurso oficial, una avalancha de oportunidades para la población excluida.

Se parte de la idea de una desvinculación entre acumulación y carencia. En efecto, el gobierno de Fox se caracteriza por distanciarse de las interpretaciones que proponen una relación social directa entre concentración de la riqueza y empobrecimiento.

Según lo expresado por el Gobernador en la introducción de su I Informe y del discurso recurrente sobre la capacidad empresarial de la capa más vulnerable económicamente, el problema de la pobreza se ubica en la teoría del capital humano que propone que la población no tiene los elementos indispensables para moverse individualmente con soltura en la exigente y competitiva economía de mercado. Y que estos elementos están relacionados con la ausencia de dinero, de servicios públicos y de educación, básicamente.

Todas las personas excluidas son empresarias exitosas en potencia si tienen un entorno favorable para desarrollar las capacidades innatas de poner un negocio, un changarro o de mejorar el que ya tienen. Si la generación de empleo formal se encuentra atravesada por problemas estructurales, lo más pertinente es la búsqueda de autoempleo como un objetivo intencionado desde la esfera pública.

En palabras de Luis Miguel Rionda es una apuesta individualista pero solidarista también, pues le apostaban a que "otorgándole facilidades a la persona, al

¹⁶ Varias de las instituciones económicas desaparecieron en el siguiente sexenio; es el caso de la Coordinadora de Turismo, el INFO y el Centro Interuniversitario del Conocimiento y la Coordinación de Planeación Económica.

individuo, al empresario en ciernes, podía desencadenar un proceso de desarrollo a partir de su propia iniciativa, que tuviera una repercusión en el ámbito comunitario y en el ámbito de la sociedad más amplia, esto es lo que hay detrás de la filosofía de los micro créditos y demás, es decir que hay un pequeño empresario en ciernes dentro de cada uno de nosotros, y lo único que se necesita es desencadenar esas fuerzas y darle un pequeño apoyo, un pequeño impulso para que se puedan generar estas condiciones (Entrevista a Luis Miguel Rionda, 2005).

Dos párrafos del IV Informe son muy ilustrativos al respecto.

“El jueves pasado escuchaba a una entusiasta mujer guanajuatense, Lupita de una comunidad rural en Pénjamo cuando ella nos relataba que junto con sus compañeras iniciaron una cooperativa con 10 cabras `Flores de Tacuba´. Hoy tienen 80 cabras, ellas fabrican queso de tipo francés y gracias a su esfuerzo ya lo venden en importantes supermercados de la ciudad de México y en otras ciudades grandes de la República Mexicana, pronto esperamos logran exportar sus productos”¹⁷. (Gobierno del Estado 1999: Mensaje Político)

...“De aquella época, recuerdo a una maravillosa mujer de Irapuato: María de Jesús Lara Cervantes. Ella soñaba con rehacer su vida y sacar a sus hijos adelante. Con gran valentía solicitó un "microcrédito" para poner un pequeño puesto de comida. Ahora, ese pequeño negocio ha crecido, y esos jóvenes, inspirados por el ejemplo de su madre que deseaba lo mejor para ellos, están en la universidad”. (Gobierno del Estado 1999: Mensaje Político)

Se sostiene que la pobreza es una condición humana que puede ser revertida, aprendiendo de numerosas mujeres y hombres luchando cada día por ganarse la vida, que con pequeños negocios caseros proporcionan el único sostén para sus hijos. Trabajan por cuenta propia, porque dentro de la economía no hay empleos

¹⁷ Técnicamente es imposible que con esa cantidad de animales produzcan una cantidad de queso tal que permita vender a supermercados de varias ciudades.

suficientes para dar acomodo a la creciente población. El mayor desafío que enfrentan es el acceso al crédito, por lo que para muchas de estas personas, la única salida es el dinero de agiotistas.

De ahí que los programas más subrayados por Vicente Fox en el combate a la pobreza sean los diversos fondos establecidos en la Banca Social para prestar dinero a quien lo necesite y la apertura de diferentes modalidades de capacitación para el trabajo, de educación técnica y de elevación de los niveles de escolaridad para la población adulta.

Esta elevación de la capacidad autoempresarial de la población se complementa con la búsqueda de cobertura universal en los servicios públicos básicos como educación, salud, agua, drenaje, vivienda y luz -mismos que no fueron alcanzados al finalizar el período- y la generación de empleo por medio de inversionistas nacionales, internacionales, por la priorización de exportaciones y en menor medida por vía del fortalecimiento de la empresa local dirigida al mercado interno.

Sin embargo no existe un planteamiento concurrente e integral de forma que todas estas estrategias coincidan temporal y territorialmente y se quedan entonces en acciones dispersas y débiles.

Los fondos asignados para prestar dinero a la población excluida fueron insuficientes. El Fondo Guanajuato de Inversión en Zonas Marginadas (FOGIM) entregó, en 1999, 2,386 créditos destinados a 2,286 empresas, lo que permitió generar 1,639 nuevos empleos y apoyar otras 2.920 fuentes de trabajo. Este fondo llega a los 46 municipios de la entidad e incluyen recursos otorgados por la Coordinación de Desarrollo Regional destinados a financiar a los damnificados por las lluvias mediante el Programa Estamos Contigo.

En el anexo estadístico del IV Informe de Gobierno se sustenta esta información con una tabla donde aparecen los quince municipios beneficiados con un monto de \$ 42 331 406 repartidos en 2817 créditos. Los montos correspondientes a Xichú, a Tierra Blanca y a Victoria, municipios de la Sierra Gorda y con índices de pobreza más acentuados son escasos y con montos muy estrechos.

Para Xichú se otorgaron 4 créditos con un total de \$ 71,000.

Para Tierra Blanca se otorgaron 89 créditos con un total de \$ 799 877.

Para Victoria se dieron 28 créditos para un total de \$270 336.

Los promedios de monto de crédito otorgado fueron de \$17,750.00, \$ 9,654.00 y \$9,654.00 respectivamente.

Desde el gobierno del estado se comienza a adoptar el lenguaje del PNUD y se asume discursivamente a la pobreza como obstáculo para el desarrollo humano. De hecho, como parte de un proceso que se explicará más adelante, comienza a tener influencia el Centro de Desarrollo Humano en la opinión pública estatal. Este Centro fue parte de una estrategia para producir información relevante en el ámbito de la pobreza y el desarrollo humano, pero con la deficiencia de operar como una unidad aislada de los programas económicos impulsados por la Secretaría del ramo.

El de pobreza empieza a ser un concepto visible y aplicable a nivel nacional y Guanajuato se convierte en caja de resonancia a través de Foros que tienen una repercusión nacional.

El inicio del otorgamiento de recursos federales del ramo 26, al finalizar el primer tercio del gobierno de Ernesto Zedillo, permitió al gobierno estatal obtener más recursos y publicitarlos como una muestra más del interés foxista por abatir los rezagos históricos de la población excluida en Guanajuato.

4. *Juan Carlos Romero, reestructuración con continuidad.*

Juan Carlos Romero Hicks renuncia al cargo de Rector de la Universidad de Guanajuato en 1999 para pelear y ganar la candidatura panista rumbo al gobierno del estado en una contienda interna impugnada. Ayudado del efecto Fox, obtiene el triunfo a la gubernatura con un margen holgado de 13 puntos porcentuales lo que impide cualquier conflicto post electoral.

Las alianzas de Romero Hicks son con el sector empresarial y con el panismo más conservador, representado por su futuro Secretario de Gobierno Juan Manuel Oliva. En congruencia con su trayectoria profesional introduce de golpe en la estructura de primer nivel del gobierno como staff a un gran grupo proveniente de la Universidad de Guanajuato que poco a poco iría abandonando los puestos de gobierno para cederlos a militantes del PAN.

El acomodo institucional que utiliza en su primer año de gobierno en la parte económica es prácticamente el mismo que la administración anterior: Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, Coordinadora de Planeación Económica, Secretaría de Desarrollo Agropecuario ¹⁸, Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior, Coordinadora de Turismo, Sistema Estatal de Financiamiento al Desarrollo, Centro Interuniversitario del Conocimiento, Instituto Estatal de Ecología y la Procuraduría de Protección al Medio Ambiente. Posteriormente desaparecerían la Coordinadora de Planeación Económica, la Coordinadora de Turismo y el Centro Interuniversitario del Conocimiento.

¹⁸ En el sexenio de Vicenta Fox, esta Secretaría se llamaba Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Desarrollo Rural pues tenía también esta última función. Con Romero Hicks se determina finalmente orientarla al trabajo con el sector agropecuario más fuerte y se le elimina la misión de trabajar con las comunidades rurales.

La planeación prospectiva del desarrollo.

A partir del 1º de enero del año 2001, entró en vigor la Ley Estatal de Planeación para el Estado de Guanajuato. Entre sus postulados fundamentales establece la consolidación del sistema democrático, impulsando la participación activa de la sociedad en la planeación y ejecución de las actividades de gobierno. Con estas modificaciones se esperaría una mayor calidad técnica en la formulación de planes y programas, la conformación de un sistema de planeación con visión de largo plazo y la canalización certera de la participación ciudadana. En este punto incluso se afirma que el proceso permanente de planeación será conducido por la sociedad, afirmación que resulta desproporcionada si atendemos a la evolución de los posteriores procesos de planeación estatales.

Esta Ley establece como obligatorio el diseño de un Plan Estatal de Desarrollo, con un horizonte al 2025 que incluye una visión de futuro y establece las expectativas deseables para el Guanajuato de los próximos cinco lustros y el Plan de Gobierno 2000–2006, del cual se derivan los Programas Sectoriales, Programas Regionales, Programas Institucionales, Programas Especiales y los Programas Operativos Anuales.

En un primer análisis se puede observar que la participación ciudadana descansa en la intervención de algunos de los representantes de los seis Consejos regionales en los que se divide el estado y en un grupo de colaboración ciudadana para la formulación del Plan Estatal de Desarrollo, formado a partir de invitación personal del gobernador y que interviene en cuatro etapas:

1. Definición del proceso de integración del Plan.
2. Diagnóstico.
3. Prospectiva.
4. Construcción de la visión y líneas estratégicas

La percepción social, considerada en el diagnóstico y obtenida a través de este grupo de ciudadanos, indica los problemas económicos más importantes de la situación percibida en el 2001:

- Falta una política industrial y comercial que funcione a escala municipal, además de los programas estatales y federales.
- Se percibe la necesidad de fortalecer la industria y la comercialización de productos, por medio de políticas de fomento y apoyo, y con la instrumentación de sistemas de capacitación industrial empresarial.
- Es indispensable el establecimiento de enfoques de comercialización de productos agrícolas.
- Falta la integración a nichos de mercado con fertilizantes naturales.
- Existe una política económica desleal de las tiendas de autoservicio con los pequeños comercios y poca promoción a las iniciativas comerciales mediante elementos de autosuficiencia.
- Se observa una asimetría económica ante la globalización.
- La educación superior permanece desvinculada de las actividades productivas. Dentro de la empresa y la industria es necesario impulsar la capacitación para el trabajo, y la profesionalización de líderes y gerentes.
- Las iniciativas para generar alternativas de empleo son insuficientes.
- El sector productivo se basa en muy pocos productos y no existen los programas suficientes de reconversión productiva por sectores. Es necesario impulsar la integración y desarrollo de cadenas productivas.

La línea estratégica IV denominada Economía Promotora del Desarrollo y del Bienestar de la Sociedad contiene a su vez, doce estrategias:

- 1) Integrar y especializar las cadenas productivas de los sectores económicos.
- 2) Mejorar la calidad y competitividad de las actividades productivas.
- 3) Reducir al mínimo el impacto ambiental negativo de la actividad productiva.
- 4) Impulsar la cultura emprendedora, innovadora y de desarrollo tecnológico.
- 5) Reestructurar y mejorar los apoyos financieros para las empresas y los emprendedores.
- 6) Reestructurar y mejorar los procesos gubernamentales relacionados a la actividad productiva.
- 7) Detonar las actividades económicas en las regiones centro, norte y sur para lograr potenciar el equilibrio en el desarrollo.
- 8) Vincular el sistema de investigación y desarrollo tecnológico con la empresa.
- 9) Aprovechar las ventajas comparativas y competitivas del estado, para atraer inversiones.
- 10) Mejorar el empleo como detonador del desarrollo de los guanajuatenses.
- 11) Desarrollar un sistema eficiente de capacitación para el trabajo.
- 12) Desarrollar los nichos del sector turismo con ventajas para el estado.

En términos de lógica económica las estrategias que vinculan el diagnóstico con la visión o futuro deseado no se aparta de la que privó en el mandato anterior.

Con base en este conjunto de instrumentos orientadores donde se agregan análisis de tipo estadístico, se formula el Plan de Gobierno del Estado que es el instrumento rector de las acciones del Poder Ejecutivo derivado del Plan Estatal de Desarrollo y con una estructura similar a la utilizada por Vicente Fox, se establecen cinco compromisos:

Primer compromiso: mejor calidad de vida y desarrollo para todos.

Segundo compromiso: una economía al servicio de las personas en armonía con el medio ambiente.

Tercer compromiso: un ambiente de seguridad para nuestras familias.

Cuarto compromiso: una educación durante y para toda la vida.

Quinto compromiso: un gobierno humanista al servicio de la gente.

El segundo compromiso, el relativo al desarrollo económico, tiene a su vez seis objetivos que tienen la virtud de estar cuantificados en metas esperadas, a veces con respecto al objetivo general y otras con respecto a los objetivos particulares, seguidas de estrategias y acciones. Tampoco en este nivel de la Planeación hay una variación sustantiva con las acciones emprendidas en el período anterior y es de notar una ausencia explícita a abordar la relación entre pobreza y desarrollo económico. En la planeación se omite hablar del empleo precario o del impacto en las condiciones de vida de la reestructuración productiva tanto industrial como rural.

Los primeros resultados económicos.

Los logros más importantes en el área económica, reportados en el III Informe de Gobierno se resumen en los siguientes:

- El promedio de crecimiento anual es del 2.1 por ciento, tres veces superior a la media nacional.
- Entre los grandes proyectos se encuentran el mejoramiento de la infraestructura en comunicaciones, el Puerto Interior, el Poliforum, el Centro Regional Expositor y de Negocios de Irapuato y el apoyo al desarrollo de parques industriales.
- Con la construcción de la Aduana Interior, Guanajuato se convertirá en uno de los estados con recintos fiscalizables que permitirá incrementar el comercio con el extranjero y mejorar la plataforma exportadora. Aunado a ello el Poliforum se está constituyendo como el centro expositor y de negocios más importante del país.
- En cuanto a la Obra Pública, durante la mitad de la administración se han invertido más de 1,300 millones de pesos. Sólo en el ejercicio 2003 fueron asignados 900 millones para construir puentes, carreteras, libramientos, escuelas, infraestructura para el desarrollo y caminos.
- Se ha permitido captar en el período una inversión superior a los 2 mil millones de dólares en más de 110 proyectos, lo que ha impulsado la creación directa de 31 mil empleos nuevos empleos por gestiones del gobierno del estado. El gobierno comprometió 50 mil.
- Se han atendido a más de 13 millones de turistas, incrementando su estadía en 9 por ciento. Se ha logrado fortalecer la infraestructura turística mediante inversiones del orden de 1,300 millones de pesos, lo que se ha traducido en un incremento del 17 por ciento en la oferta de cuartos con un total de 2,564 habitaciones adicionales.

- Se han capacitado a más de 600,000 trabajadores buscando desarrollar en ellos su potencial y habilidades laborales. Con el método de educación abierta adecuada a las necesidades de las personas mayores de 15 años se ofrece con este servicio desarrollar habilidades, de razonamiento y aplicarlas en las diversas situaciones de la vida diaria.
- Se han otorgado más de 40,000 créditos a la micro, pequeña y mediana industria.
- Se tienen cuatro programas básicos: Tecnificación de Riego, Programa Estatal de Nivelación, Modernización y Rehabilitación de los Distritos de Riego y Construcción y Rehabilitación de Infraestructura en las Unidades de Riego. Además, se cuenta con el Programa de Bordería.
- En el campo, los trabajos correspondientes a un mejor uso de tecnología de riego, han beneficiado a más de 13,000 productores y se ha mejorado la mecanización de más de 36,000 hectáreas de cultivo.
- Se han rehabilitado 102,000 hectáreas de micro cuencas, donde se han trabajado proyectos de desarrollo comunitario en materia de producción integral, así como conservación de agua y suelo.
- En cuestión de comercialización se han beneficiado en los últimos ciclos agrícolas a 35,000 productores, mediante nuevos esquemas. Se ha otorgado asesoría y apoyo en cabezas de ganado, equipamiento o implementos agrícolas a 21,000 productores.
- En el año 2000, se obtuvieron para el municipio de Salamanca resultados del monitoreo de calidad del aire, detectando una problemática seria de

concentraciones de bióxido de azufre, por lo que fue necesaria la implementación de acciones tendientes a la minimización de las emisiones.

Una de las variantes más destacables en el sexenio actual es la visibilización de obras de gran envergadura dirigidas a consolidar la infraestructura como ventaja comparativa en la pelea por las inversiones nacionales y extranjeras.

De algún modo esto es posible por la centralización paulatina del ejercicio de los recursos estatales hacia una instancia controladora. Si la anterior administración en un afán de participación regional efectiva le otorgaba a los Comités regionales la decisión, no sólo el derecho a voz, para decidir el destino de un fondo para proyectos de infraestructura social y de microproyectos, se decide ahora no pulverizar los montos para hacerlos rendir más y tener macroimpactos al mediano y largo plazo.

El proyecto económico de Romero Hicks y la pobreza.

La conformación particular del equipo de gobierno, contribuye a clarificar la visión del régimen de Romero Hicks de la relación entre política económica y pobreza.

En la Secretaría de Economía de nueva cuenta se invita a un funcionario ligado a actividades empresariales y a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, dependencia de nueva creación junto con la Secretaría de Seguridad Pública, a un arquitecto cuya experiencia radica en el desarrollo habitacional y, además, antiguo colaborador en la Universidad de Guanajuato del gobernador.

A diferencia de las anteriores administraciones, quizá para evitar los excesos verbales del sexenio anterior sobre los resultados en el combate a la marginación, en el plano discursivo y en los documentos de planeación de la esfera económica, aparecen como poco relevantes los problemas de marginación y de la pobreza.

Al parecer, en la división institucional del trabajo gubernamental, a la Secretaría de Economía (Sustentable) se le encarga lo relacionado al crecimiento económico en todas sus modalidades y a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (creada en 1991) la tarea de aminorar las diferencias sociales ayudada del impulso a la urbanización de zonas pauperizadas y con programas educativos tradicionales.

El gobernador lo expresa de este modo: “uno de los retos más importantes que nos hemos planteado como gobierno es la colaboración y apoyo en el fomento al desarrollo social y humano, lo que se traduce en establecer las condiciones mínimas necesarias para lograr el desarrollo individual y colectivo de los guanajuatenses. No podemos soslayar que en nuestra entidad, al igual que en el resto del país, tenemos amplios sectores de la población donde la aspiración cotidiana de tener lo necesario para vivir es lo que impide buscar o anhelar un mejor desarrollo. Cuando la necesidad fundamental es obtener lo básico, la superación de un pueblo no tiene la plataforma necesaria para despegar. De ahí que desde que llegamos a la gubernatura establecimos la necesidad de crear un sistema integral, donde el Estado de manera solidaria y subsidiaria colaborara en la erradicación de la marginación (...) el primer paso se fincó en establecer un paradigma diferente en cuanto al combate a la pobreza. Hoy como nunca estamos convencidos que el desarrollo social es un asunto de todos, donde cada sector de la comunidad debe aportar su grano de arena, donde cada acción corresponda a la participación de varios actores (...) no hay que imponer modelos, hay que facilitar que cada comunidad descubra su manera de cumplir con sus expectativas. ¿Cuál es el papel del gobierno? ser facilitador. A nosotros, dice el planteamiento oficial, “como ente público nos corresponde otorgar las condiciones necesarias para que cada comunidad se desarrolle. Las condiciones principales son tres: la primera, otorgar servicios básicos (agua, luz, alcantarillado y salud entre otros); segunda, educación, educación y más educación, es decir formar de manera adecuada para la vida y el trabajo a las personas; y tercera, un marco de legalidad y respeto, que se traduce en un Estado de Derecho donde impere la seguridad (...) Cada

carretera, cada programa de salud, cada polo de desarrollo económico, cada nueva agencia del ministerio público sólo tiene un objetivo, colaborar en el desarrollo social y humano” (Juan Carlos Romero, 2002).

El discurso del gobernador se basa en el desarrollo humano que tiene en la base llevar más y mejores servicios de salud, infraestructura, educación, vivienda y proyectos productivos. (Juan Carlos Romero Hicks, 2003).

Es común escuchar la reticencia del gobernador a hablar de las cuantificaciones de la pobreza o de establecer alguna consideración sobre el atraso de Guanajuato con respecto a las mediciones de pobreza nacionales pues al parecer su lógica es simple: en la medida que se trabaje por el desarrollo económico (exportaciones, infraestructura, todo tipo de empleo) la pobreza irá desapareciendo con ayuda de una política social que atienda los déficits sociales históricos.

5 Puntos clave y visión de conjunto.

Este capítulo recuperó las estrategias socioeconómicas más importantes operadas desde la esfera pública durante los mandatos de Velasco Ibarra y Corrales Ayala (1979-1992), Carlos Medina Plascencia (1992–1995), Vicente Fox 1995–2000) y el primer trienio de Juan Carlos Romero Hicks (2000–2003). La reconstrucción fue guiada por el vínculo entre la dinámica nacional desde la perspectiva local y las nociones y estrategias económicas locales.

Las crisis económicas más graves en la historia moderna del país, la de 1982 y la 1994, que originaron reestructuraciones profundas marcan la tónica del desarrollo económico en la entidad: cuando al país le va mal a Guanajuato también.

De acuerdo a la tabla 10, la participación de Guanajuato en la contribución al PIB nacional ha aumentado muy ligeramente, pues no pasa de 0.6 % de 1985 al 2003,

pero la elevación su peso específico en la producción de riqueza nacional se ha dado de forma consistente a partir de 1985.

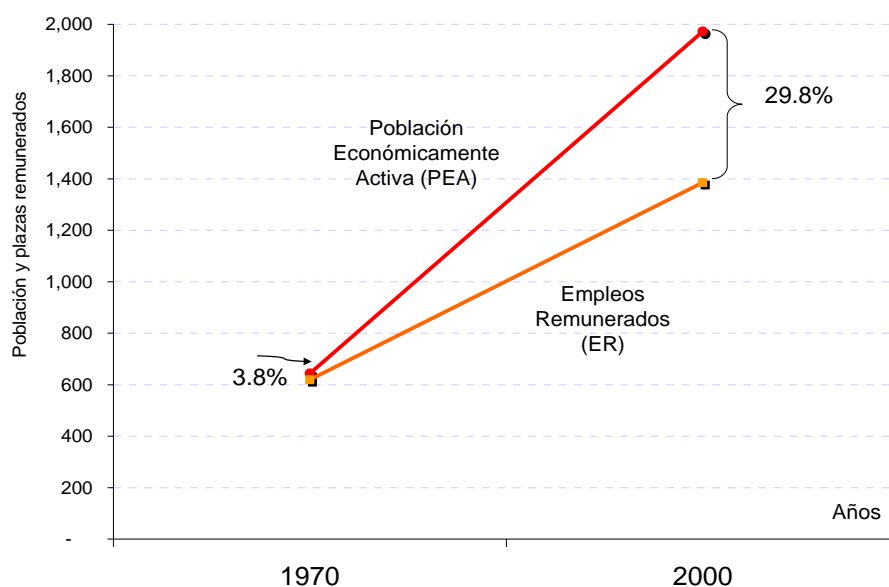
Cuadro 10. Producto Interno Bruto. Participación porcentual de Guanajuato en las actividades económicas.

Año	Contribución porcentual
1985	3.18
1993	3.36
1995	3.46
1997	3.56
2000	3.57
2003	3.76

Fuente: Elaboración propia con cifras del Sistema de Cuentas Nacionales. INEGI.

Este período ha sido negativo en la creación de empleo remunerado. De la gráfica 4, se observa que mientras en 1970 el 3.8% de la población económicamente activa no tenía posibilidades de empleo remunerado, para el 2000, este porcentaje se ha elevado de tal forma que uno de cada tres guanajuatenses económicamente activos no tiene estas posibilidades.

Gráfica 4. Guanajuato. Población económicamente activa y número de puestos remunerados, 1970 y 2000.



Fuente: Ortega L. y Ortega, M. Medición del Desarrollo en Guanajuato. UIA León, 2005 con datos del Consejo Nacional de Población e INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

De forma general porque no hay cifras confiables alrededor de los años 90, con los datos del cuadro 11 se puede afirmar que durante el período de estudio Guanajuato se vio sujeto a un conjunto de modificaciones radicales en la composición de su estructura económica, que al parecer tiene que ver poco con procesos direccionados desde el estado y se explican mejor por las determinantes del modelo económico más amplio del cual forman parte.

Una de las acciones recurrentes de los gobiernos estatales ha sido la oferta de condiciones más adecuadas para el asentamiento de capital nacional y extranjero de forma que la competencia con el resto de las entidades se define por factores como la disponibilidad de servicios, las facilidades impositivas, la oferta de terrenos y la infraestructura con que se cuenta.

Cuadro 11. Guanajuato. Distribución porcentual de la estructura sectorial del Producto Interno Bruto¹, 1980, 1997 y 2002.

Sector de actividad económica	1980	1997	2002
Total	100	100	100
1 Agropecuaria, silvicultura y pesca	12.42	7.0	5.0
2 Minería	2.59	0.3	0.2
3 Industria manufacturera	18.84	26.8	24.7
3.1 Productos alimenticios, bebidas y tabaco	23.96	15.4	20.5
3.2 Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	28.91	19.2	15.2
3.3 Industria de la madera y productos de madera	0.99	0.3	0.3
3.4 Papel, productos de papel, imprentas y editoriales	1.08	1.6	1.8
3.5 Sustancias químicas; derivados del petróleo; productos de caucho y plásticos	33	17.2	14.1
3.6 Productos de minerales no metálicos, exceptuando derivados del petróleo	4.48	5.6	5.3
3.7 Industrias metálicas básicas	0.19	0.8	0.5
3.8 Productos metálicos, maquinaria y equipo	6.66	39.6	41.9
3.9 Otras industrias manufactureras	0.73	0.4	0.4
4 Construcción	6.32	5.5	7.5
5 Electricidad, gas y agua	1.46	0.9	1.2
6 Comercio, restaurantes y hoteles	29.28	17.0	16.6
7 Transporte, almacenaje y comunicaciones	5.04	13.1	12.5
8 Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler	10.55	12.7	11.9
9 Servicios comunales, sociales y personales	14.73	17.4	21.0
Menos: Cargo por los servicios bancarios imputados	-1.23	-0.8	-1.0

1) Valor a precios corrientes en valores básicos.

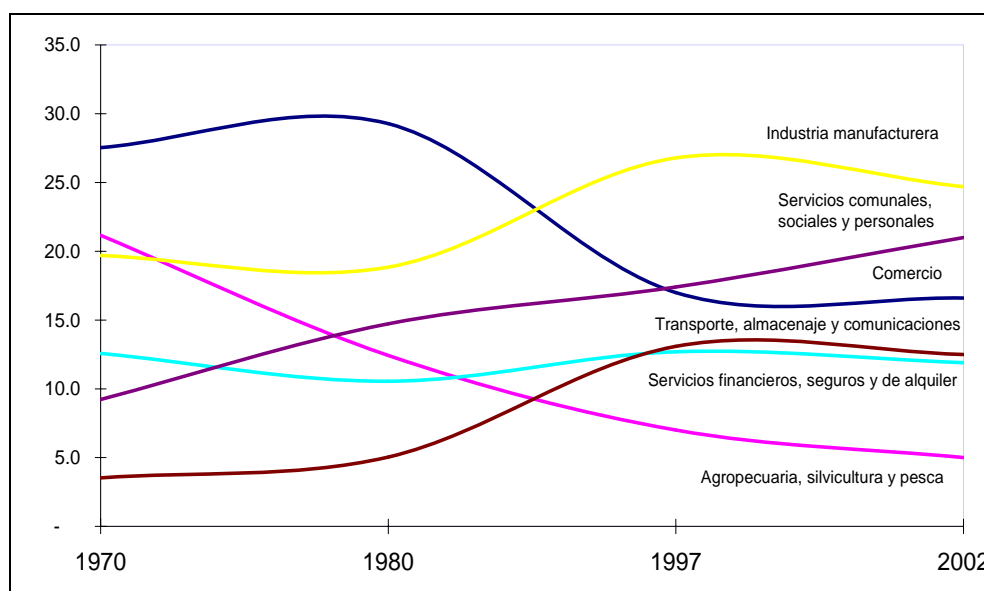
Fuente: Ortega y Ortega. Medición del Desarrollo en Guanajuato . UIA León, 2005.

Sobre las variaciones de las ramas productivas contribuyentes al PIB, según la tabla anterior se desprende que los cambios más significativos son: la disminución

del aporte del sector primario a la generación de riqueza estatal pues pasa del 12.4 en 1980 al 5% en el 2002, la virtual desaparición de la actividad minera, la disminución del comercio, el aumento de los servicios comunales quizá por la contratación de más personal dedicado a la educación y la salud, y la elevación de la importancia de la actividad manufacturera. De la desagregación de esta última se evidencia un aumento del peso específico la actividad relacionada con productos metálicos y equipo (6.66 a 41.9) como efecto de la instalación de la armadora de General Motors en Silao, proyecto iniciado al final de los ochenta y concretado a principios de los años noventa.

La variación histórica de los principales sectores que estructuran el PIB estatal se observan con claridad en la gráfica 5.

Gráfica 5. Guanajuato. Distribución porcentual de los principales sectores que estructuran el Producto Interno Bruto¹, 1970, 1980, 1997 y 2002.



1) Valor a precios corrientes en valores básicos.

Fuente: Ortega L. y Ortega, M. Medición del Desarrollo en Guanajuato . UIA León, 2005.

A partir de implantación de la política económica salinista y su acompañamiento discursivo, se observa con claridad un quiebre en la continuidad de la estrategia

seguida por los gobiernos de extracción priista caracterizada por una estricta sumisión institucional al gobierno federal, con modificaciones programáticas menores, al grado que algunos Informes de Gobierno no se distinguen de un discurso partidista, por otra inaugurada con Carlos Medina, más mesurada en términos de la relación con la federación en un primer momento y en un segundo con Vicente Fox francamente contestataria, con más creatividad para idear dispositivos locales y afrontar los nuevos tiempos económicos, pero que en el fondo no toman distancia del modelo dominante de tinte modernizador y privatizador.

El afán de la necesidad de modernización, del despegue tecnológico y del auge de la exportación como el sector punta que podría jalar al resto de la economía se refleja en Guanajuato. Se comienzan a crear instituciones como la Coordinadora para el Fomento del Comercio Exterior y el Instituto de Información para Guanajuato y se hace más claro el apoyo para la conversión hacia un enfoque comercial del campo guanajuatense. Se abandona en la entidad el objetivo de contribuir a la autosuficiencia alimentaria. Se deterioran las unidades agropecuarias pequeñas y la política pública fortalece al sector agro exportador para que el mercado vaya eliminando las unidades productivas no rentables.

La industria se intenta diversificar, con un especial repunte de la rama metalmeccánica y hay intentos para equilibrar el desarrollo regional sin que se elimine la concentración poblacional y productiva en el corredor industrial, objetivos ambos de todas las administraciones estatales. La cadena cuero-calzado comienza una dolorosa y crítica reestructuración en la que las grandes empresas son las sobrevivientes en el contexto de un intercambio desigual.

El empleo precario persiste y se profundiza, y lo mismo que en resto del país aumenta el empleo por cuenta propia, el sub empleo y como consecuencia la migración.

CAPÍTULO IV.

La institucionalización estatal de la política social en el combate a la pobreza.

En este capítulo se hará una reconstrucción de la dinámica de la política social del estado de Guanajuato, en el marco de la problemática político-económica del país expuesta en el capítulo II y de las estrategias económicas locales del capítulo III.

Como primera parte se introduce una breve reflexión con soporte estadístico, de la evolución de algunos indicadores sobre marginación y pobreza durante las décadas de los setenta, ochenta y noventa con el objeto de valorar la pertinencia entre los programas sociales implantados por los gobiernos en turno y los problemas sociales más significativos de la entidad. Parte de esta información tal y como se presenta es posible tenerla por el avance reciente del estado de conocimiento sobre pobreza en la entidad.

En contraparte los datos proporcionados en el campo de la marginación por el CONAPO han sido consistentes de los noventa hacia acá y no han sido considerados ni asumidos con el peso debido como insumos para la determinación de las políticas públicas.

Con este piso que proporciona la presentación de la trayectoria sobre pobreza y marginación, en el resto del capítulo se recupera la lógica general en la construcción de la política social con énfasis en los quiebres, las continuidades y en las innovaciones del estado de Guanajuato, a partir de tres elementos concurrentes.

- 1) Las estrategias operadas para el bienestar social local. Este análisis tiene como propósito reconocer las lógicas en el combate a la pobreza y la marginación, ya sea a través de instituciones de alcance pretendidamente

universal o de programas diseñados para tal efecto, con énfasis en las innovaciones locales.

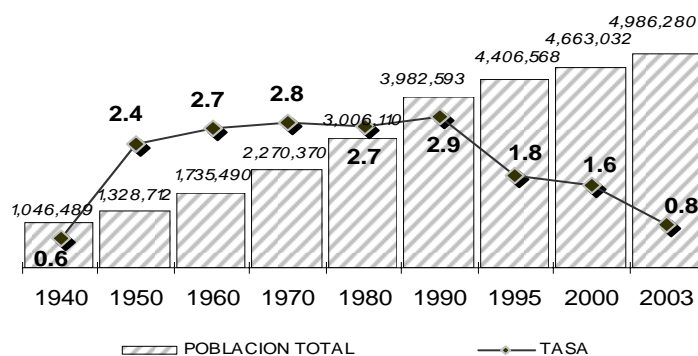
- 2) La dinámica y actores políticos locales que intervienen en las decisiones públicas sobre el bienestar social. El diseño y operación de una política social tiene un alto componente originado por el repertorio de los grupos con capacidad de influir en las decisiones públicas. El elemento político se tratará de explicitar en esta parte.
- 3) La participación en la gestión pública del bienestar social. Los criterios de participación han variado de un gobierno a otro. Básicamente se observarán dos componentes: la participación de los municipios y los mecanismos formales para la elaboración, ejecución y evaluación de los planes de gobierno.

1 El bienestar social en Guanajuato. Algunos indicadores sobre la trayectoria de la marginación y pobreza.

Las tasas de crecimiento de la población en Guanajuato han sido históricamente más altas que en resto del país y es hasta apenas en la década de los noventa, según la gráfica 2, cuando la tendencia hacia el alza se detiene.

La tasa intercensal disminuye de 2.9 en 1990 a 0.8 en el 2003, lo que indica una disminución severa en la tasa global de fecundidad que favoreció se redujera de "4.9 hijos por mujer en 1980 a 3.8 en 1990 y en el año 2000 a 2.6. La disminución del crecimiento poblacional se acompañó de un significativo aumento en la esperanza de vida de la población en ambos sexos, que en el transcurso de las últimas tres décadas pasó de 60.7 años en 1970 a 74.8 años en el 2003" (Ortega y Ortega 2005:4).

Gráfica 6. Guanajuato. Población total y tasa de crecimiento, 1940-2003.



Fuente: Ortega y Ortega, UPIE. Medición del Desarrollo en Guanajuato, UIA León. 2005.

La dinámica particular de la pirámide poblacional en Guanajuato ha provocado una acelerada conversión de población joven a población envejecida. La disminución del índice de fertilidad, el aumento en la esperanza de vida y la migración son factores que contribuyen a conformar la particular trayectoria demográfica en la entidad.

Si se observa en cuadro 12, para el período 1990–2003, se constata la disminución constante de la tasa de crecimiento de la población de 0 a 4 y 5 a 14 años hasta llegar a una tasa de signo negativo; por su parte el grupo etario 15 – 64 registra una disminución notable de 3.6 a 1.9 y el grupo de 65 y más es el único que registra crecimiento en la última década.

Para observar la trayectoria del bienestar, el Consejo Nacional de Población ha utilizado sistemáticamente el concepto de marginación, entendida como "... un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios" (Ortega y Ortega, 2005:14).

Cuadro 12. Guanajuato. Población total y grandes grupos de población, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2003.

CONCEPTO		1970	1980	1990	2000*	2003*
ESTADO DE GUANAJUATO	POBLACIÓN	2,270,370	3,006,110	3982593	4843199	4986280
	INCREMENTO DE POBLACIÓN		735,740	976,483	860,606	143,081
	TASA DE CRECIMIENTO		2.7	2.9	2.0	1.0
0-4	POBLACIÓN	401,501	447,107	542798	580578	537544
	INCREMENTO DE POBLACIÓN		45,606	95,691	37,780	-43,034
	TASA DE CRECIMIENTO		1.0	2.0	0.7	-2.5
5 - 14	POBLACIÓN	693,163	920,694	1,099,980	1,166,617	1,163,137
	INCREMENTO DE POBLACIÓN		227,531	179,286	66,637	-3,480
	TASA DE CRECIMIENTO		2.8	1.8	0.6	-0.1
15 - 64	POBLACIÓN	1,084,306	1,507,985	2,124,615	2,874,580	3,043,818
	INCREMENTO DE POBLACIÓN		423,679	616,630	749,965	169,238
	TASA DE CRECIMIENTO		3.2	3.6	3.1	1.9
65 y más	POBLACIÓN	91,400	129,752	171,688	221,424	241,781
	INCREMENTO DE POBLACIÓN		38,352	41,936	49,736	20,357
	TASA DE CRECIMIENTO		3.4	2.9	2.6	3.0

Fuente: Ortega y Ortega, UPIE . Medición del Desarrollo en Guanajuato, UIA León. 2005, con datos de INEGI: de los Censo de Población y Vivienda, 1970,1980 y 1990, México.

Lo que interesa para la investigación es tomar de referencia la trayectoria de las pobrezas específicas, es decir las carencias en materia de educación, vivienda y otras que se encuentran registradas históricamente en las mediciones de CONAPO.

El índice de marginación creado por CONAPO considera cuatro dimensiones de la marginación y contiene nueve formas de exclusión que indican intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa del disfrute de un conjunto de satisfactores básicos (ver cuadro 13).

Según las mediciones y estimaciones del CONAPO que aparecen en los cuadros 14 y 15, para el 2000 en seis de los indicadores de marginación, Guanajuato se encuentra por arriba de los promedios nacionales. Las tres excepciones son los indicadores de vivienda con energía eléctrica y viviendas con piso de tierra. Sobre este último en 1980 se encontraba prácticamente igual que la media nacional y para el 2000, en Guanajuato el 10.9 % de las viviendas tenía esa característica, mientras que el porcentaje nacional indicaba 14.8.

Cuadro 13. Esquema conceptual de la marginación.

Concepto	Dimensiones socioeconómicas	Formas de exclusión	Indicador para medir la intensidad de la exclusión	Índice de Marginación
Fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios	Educación	Analfabetismo	Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta	Intensidad global de la marginación socioeconómica
		Población sin primaria completa	Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa	
	Vivienda	Viviendas particulares sin agua entubada	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada	
		Viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	
		Viviendas particulares con piso de tierra	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra	
		Viviendas particulares sin energía eléctrica	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica	
		Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento	Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento	
	Ingresos monetarios	Población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos	Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos	
	Distribución de la población	Localidades con menos de 5,000 habitantes	Porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes	

Fuente: De la Vega, Sergio en Ortega y Ortega. Medición del Desarrollo en Guanajuato, UIA León. 2005, p.15

En una primera observación lo mismo se interpretaría con el porcentaje de la población ocupada con ingresos hasta dos salarios mínimos si se constata el decremento de este segmento de la población en 23 puntos de 1980 al 2000. Sin embargo la mera comparación de porcentajes en los salarios omite la grave pérdida de poder adquisitivo que ha ocurrido en estos últimos dos décadas lo que significa un nivel mayor de pobreza de ingresos aunque porcentualmente se hubiese mejorado este indicador de marginación.

El resto de los indicadores como analfabetismo, primaria incompleta, drenaje, energía eléctrica, agua entubada, hacinamiento y dispersión de la población históricamente han sido mayores en la entidad que el promedio del país.

Cuadro 14. Nacional. Indicadores de marginación, 1980 - 2000.

Indicadores	1980	1990	1995	2000
REPÚBLICA MEXICANA				
Porcentaje de la población de 15 años o más que es analfabeta	17	12.5	10.6	9.5
Porcentaje de la población de 15 años o más sin primaria completa	46.8	37.1	31.8	28.5
Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje	45.7	21.5	12.6	9.9
Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	22.5	13	7.1	4.8
Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada	28.7	21.1	15.3	11.2
Porcentaje de ocupantes en viviendas con hacinamiento	60.7	57.1	50.3	45.9
Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso tierra	27	20.9	17.3	14.8
Porcentaje de población que vive en localidades de menos de cinco mil habitantes	39.9	34.4	32	31
Porcentaje de la población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos	78.8	66.1	63.5	51

Fuente: CONAPO en Ortega y Ortega (2005): Medición del Desarrollo en Guanajuato, UIA León. 2005, p. 19.

Cuadro 15. Guanajuato. Indicadores de marginación, 1980 - 2000.

Indicadores	1980	1990	1995	2000
ESTADO DE GUANAJUATO				
Porcentaje de la población de 15 años o más que es analfabeta	24.1	16.6	14.1	12
Porcentaje de la población de 15 años o más sin primaria completa	61.9	47	40.3	35.7
Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje	49.5	31.1	18.2	16.1
Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	25.4	12.5	5.1	3.2
Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada	51.5	44	35.2	29.5
Porcentaje de ocupantes en viviendas con hacinamiento	55.4	59.6	51.6	47.1
Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso tierra	26.7	16.7	14.1	10.9
Porcentaje de población que vive en localidades de menos de cinco mil habitantes	44.3	40.8	38.3	37.4
Porcentaje de la población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos	70.4	61.3	67.7	47.3

Fuente: CONAPO en Ortega y Ortega (2005): Medición del Desarrollo en Guanajuato, UIA León. 2005, p. 20.

A nivel estatal se han mejorado los indicadores sociales de forma constante, aunque de manera diferenciada con respecto a la velocidad de avance de los parámetros nacionales. Es en el ámbito del equipamiento de la vivienda como el acceso a agua potable, energía eléctrica y drenaje donde hay mayores logros y en el de la educación que se encuentran los rezagos más preocupantes si se atienden a los promedios nacionales, pues los indicadores de marginación en este aspecto presentan un retraso de diez años.

Para el 2000 el porcentaje de analfabetas en Guanajuato era del 12%, mientras que a nivel nacional en 1990 representaba un porcentaje similar, del 12.5. Las

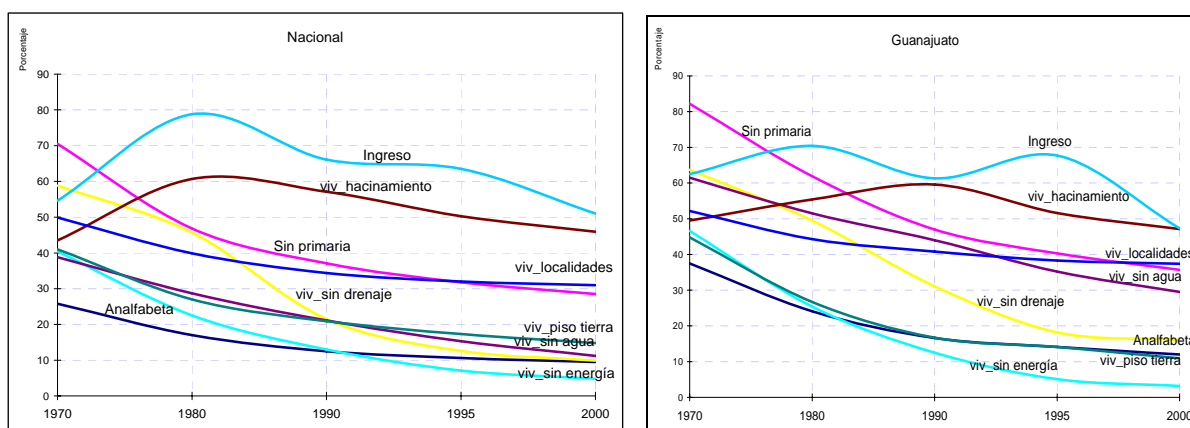
personas que dejaron su primaria inconclusa para el 2000 en nuestra entidad significó el 35.7 % y a escala nacional, para 1990, tuvo un porcentaje del 37.1.

La dinámica de los indicadores de marginación se muestra en la gráfica 7. En los cuadros se observa que los indicadores de mayor rezago en la entidad son el porcentaje de personas que ganan menos de dos salarios mínimos y los habitantes que viven en hacinamiento, particularmente este último es el que menos avance ha tenido durante el período de estudio.

Gráfica 7. Tendencia de los indicadores de marginación, Nacional y Estatal. 1970-2000.

a) Indicadores nacional

b) Indicadores estatales



Fuente: CONAPO en Ortega y Ortega (2005): Medición del Desarrollo en Guanajuato, UIA León. 2005, p. 20

Una vez que se agregan los diferentes componentes y se aglutinan en el índice de marginación se puede comparar el avance relativo de Guanajuato con respecto a otras entidades y al promedio nacional si se atienden a los cuadro 16 y 17.

El índice absoluto de marginación nacional en 1990 fue del 31 % y para el 2000 de 22.9%, lo que significa un incipiente avance aun a pesar de las reestructuraciones producto de las crisis económicas del país, pues en diez años disminuyeron en un 8% las carencias reflejadas por los indicadores de marginación y padecidas por la población.

Cuadro 16. Población total e Índice absoluto de marginación por entidad federativa, 1990.

Entidad Federativa	Población total	Índice absoluto de marginación	Lugar que ocupa la entidad en el contexto nacional
República Mexicana	81 249 645	31.16	
Chiapas	3 210 496	53.72	1
Oaxaca	3 019 560	51.84	2
Guerrero	2 620 637	48.64	3
Hidalgo	1 888 366	43.52	4
Veracruz - Llave	6 228 239	42.55	5
Puebla	4 126 101	39.74	6
San Luis Potosí	2 003 187	39.24	7
Zacatecas	1 276 323	38.83	8
Tabasco	1 501 744	37.24	9
Campeche	535 185	35.89	10
Yucatán	1 362 940	35.32	11
Michoacán de Ocampo	3 548 199	35.3	12
Querétaro de Arteaga	1 051 235	33.7	13
Guanajuato	3 982 593	33.59	14
Durango	1 349 378	33.11	15
Tlaxcala	761 277	31.4	16
Nayarit	824 643	31	17
Sinaloa	2 204 054	30.88	18
Quintana Roo	493 277	29.26	19
Morelos	1 195 059	27.26	20
México	9 815 795	25.62	21
Tamaulipas	2 249 581	25.5	22
Jalisco	5 302 689	24.33	23
Colima	428 510	24.01	24
Chihuahua	2 441 873	23.56	25
Sonora	1 823 606	23.49	26
Aguascalientes	719 659	23.21	27
Baja California Sur	317 764	22.63	28
Coahuila de Zaragoza	1 972 340	21.55	29
Baja California	1 660 855	18.79	30
Nuevo León	3 098 736	18.25	31
Distrito Federal	8 235 744	15.05	32

Fuente: CONAPO en Ortega y Ortega (2005): Medición del Desarrollo en Guanajuato, UIA León. 2005, p. 23.

Para 1990 según el CONAPO, en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y Veracruz el índice absoluto de marginación fue superior a 40 por ciento y en el caso de los dos primeros estados era incluso mayor de 50 por ciento. En estas cinco entidades federativas residían 17 millones de habitantes, es decir, poco más de uno de cada cinco mexicanos. Todas estas entidades, junto con el estado de Puebla, fueron catalogadas con un grado de marginación muy alto en 1990 (Ortega y Ortega 2005: 22-23).

Guanajuato para, 1990, estuvo ubicado entre los estados clasificados de alta marginación junto con San Luis Potosí, Zacatecas, Tabasco, Campeche, Yucatán,

Michoacán, Querétaro y Durango. En todas estas entidades el índice absoluto de marginación se ubicó entre 33 y 40 por ciento.

Cuadro 17. Población total e Índice absoluto de marginación por entidad federativa, 2000.

Entidad Federativa	Población total	Índice absoluto de marginación	Lugar que ocupa la entidad en el contexto nacional
República Mexicana	97 483 412	22.95	
Chiapas	3 920 892	41.4	1
Oaxaca	3 438 765	40.17	2
Guerrero	3 079 649	39.84	3
Veracruz - Llave	6 908 975	33.64	4
Hidalgo	2 235 591	31.29	5
Tabasco	1 891 829	29.92	6
Puebla	5 076 686	29.66	7
San Luis Potosí	2 299 360	28.92	8
Campeche	690 689	28.54	9
Michoacán de Ocamp	3 985 667	27.46	10
Zacatecas	1 353 610	27.34	11
Yucatán	1 658 210	26.4	12
Nayarit	920 185	24.68	13
Guanajuato	4 663 032	24.07	14
Sinaloa	2 536 844	23.23	15
Tlaxcala	962 646	23.11	16
Durango	1 448 661	23.07	17
Querétaro de Arteaga	1 404 306	22.48	18
Morelos	1 555 296	20.91	19
Quintana Roo	874 963	19.73	20
México	13 096 686	18.56	21
Colima	542 627	17.85	22
Tamaulipas	2 753 222	17.34	23
Sonora	2 216 969	17.25	24
Jalisco	6 322 002	17.02	25
Baja California Sur	424 041	16.7	26
Chihuahua	3 052 907	16.26	27
Aguascalientes	944 285	15.83	28
Coahuila de Zaragoza	2 298 070	13.34	29
Baja California	2 487 367	12.14	30
Nuevo León	3 834 141	11.42	31
Distrito Federal	8 605 239	10.67	32

Fuente: CONAPO en Ortega y Ortega (2005): Medición del Desarrollo en Guanajuato, UIA León. 2005, p. 25.

Para el 2000 el índice absoluto de marginación de la República Mexicana había disminuido hasta llegar a un nivel de 23.0 por ciento (ver cuadro 17). Para este año son cinco las entidades que fueron clasificadas como de muy alta marginación: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz e Hidalgo. El estado de Guanajuato fue ubicado nuevamente dentro de las entidades de alta marginación acompañado de Tabasco, Puebla, San Luis Potosí, Campeche, Michoacán, Zacatecas, Yucatán y

Nayarit. En todos ellos el índice absoluto de marginación en estas entidades es superior a 24%, lo que significa que en promedio las carencias afectan a poco más de una de cada cuatro personas.

Entre 1990 y 2000 Guanajuato no tuvo ningún avance en la clasificación, pues no se movió del lugar número 14 según el índice de marginación. Esto no implica que hubiese permanecido estático pues para 1990 el índice de marginación fue del 33.59 % y para el 2000 del 24.07%, es decir de una disminución de 9.5 puntos porcentuales y de 28.35% considerando el índice de 1990, lo que implica un avance similar al promedio nacional que para el mismo período fue del 26.36% (ver cuadro 18).

Esto significa que el resultado local de las estrategias sociales, tanto las federales aplicadas en Guanajuato como las impulsadas en el ámbito estatal, tuvieron un desenvolvimiento estándar, lo que auxilia para ubicar en su justa dimensión el planteamiento discursivo en la década de los noventa, de los distintos gobernantes.

Los estados de Coahuila, Nuevo León, Baja California, Querétaro y Quintana Roo, tuvieron la mayor disminución de entre todas las entidades de la República Mexicana, con más de 32% en la década de los noventa. Su disminución fue entre 11 y 12 puntos porcentuales.

Entidades como Guerrero, Tabasco y Nayarit registraron los menores avances en materia de marginación. En orden de mayor rezago se encuentra Guerrero con apenas un cambio relativo de 18.09%, le sigue Tabasco con 19.66% y finalmente Nayarit, 20.37% (Ortega y Ortega 2005: 27).

Cuadro 18. Índice absoluto de marginación, cambio relativo y reducción en puntos porcentuales, por entidad federativa, 1990 y 2000.

Clave de la entidad federativa	Entidad Federativa	Índice absoluto de marginación, 1990	índice absoluto de marginación, 2000	Cambio relativo 1990-2000	Puntos porcentuales 1990-2000
	República Mexicana	31.16	22.95	26.36	8.21
5	Coahuila de Zaragoza	21.55	13.34	38.13	12.32
19	Nuevo León	18.25	11.42	37.39	12.23
2	Baja California	18.79	12.14	35.41	11.67
22	Querétaro de Arteaga	33.7	22.48	33.29	11.49
23	Quintana Roo	29.26	19.73	32.58	11.22
28	Tamaulipas	25.5	17.34	32.01	10.32
1	Aguascalientes	23.21	15.83	31.79	10.08
8	Chihuahua	23.56	16.26	30.97	10.04
10	Durango	33.11	23.07	30.33	9.53
14	Jalisco	24.33	17.02	30.06	9.52
32	Zacatecas	38.83	27.34	29.58	8.92
9	Distrito Federal	15.05	10.67	29.11	8.91
11	Guanajuato	33.59	24.07	28.35	8.8
13	Hidalgo	43.52	31.29	28.1	8.28
15	México	25.62	18.56	27.55	8.22
26	Sonora	23.49	17.25	26.57	8.16
29	Tlaxcala	31.4	23.11	26.38	7.84
24	San Luis Potosí	39.24	28.92	26.3	7.65
3	Baja California Sur	22.63	16.7	26.23	7.38
6	Colima	24.01	17.85	25.64	7.35
21	Puebla	39.74	29.66	25.37	7.32
31	Yucatán	35.32	26.4	25.27	7.31
25	Sinaloa	30.88	23.23	24.78	7.3
17	Morelos	27.26	20.91	23.31	7.06
7	Chiapas	53.72	41.4	22.93	6.82
20	Oaxaca	51.84	40.17	22.5	6.65
16	Michoacán de Ocampo	35.3	27.46	22.22	6.35
30	Veracruz - Llave	42.55	33.64	20.94	6.31
4	Campeche	35.89	28.54	20.48	6.24
18	Nayarit	31	24.68	20.37	6.16
27	Tabasco	37.24	29.92	19.66	5.94
12	Guerrero	48.64	39.84	18.09	4.38

Fuente: CONAPO en Ortega y Ortega (2005): Medición del Desarrollo en Guanajuato, UIA León. 2005, p. 28.

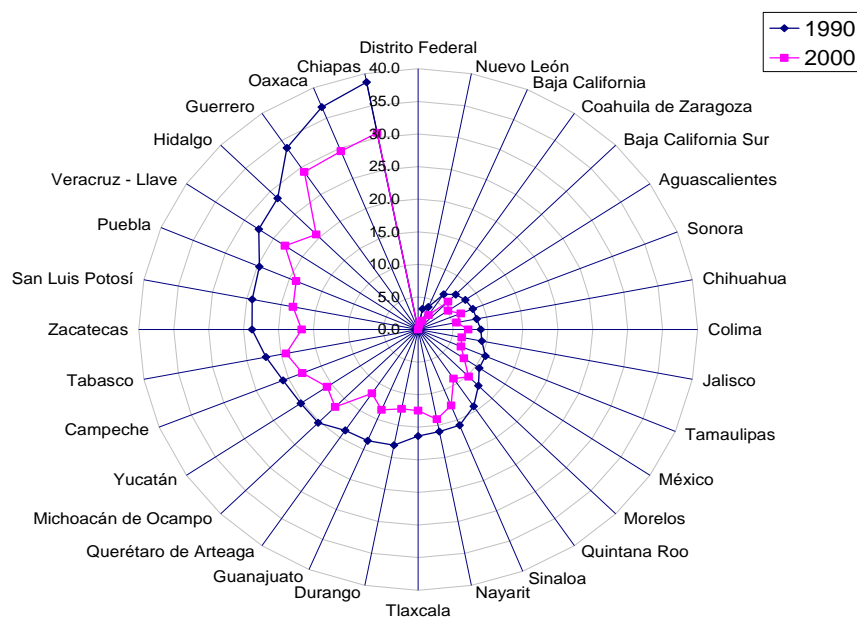
Las brechas de marginación son comparaciones entre la entidad de mayor desarrollo – o de menor índice de marginación - y el resto de los estados.

En la gráfica 8 se observa una disminución en la distancia entre el Distrito Federal y el resto de los estados, es decir, la brecha de marginación se acortó en lo general.

El estado de Chiapas, con el índice más alto de marginación, redujo su distancia en la década de los noventa en 6.82%. Para el caso de Guanajuato en 1990 se ubica

a una distancia de casi 20 puntos porcentuales respecto al índice absoluto de marginación del Distrito Federal (cero) y para el 2000, esta distancia disminuye a menos de 15 %. Las entidades con mayor velocidad de disminución son Nuevo León, Baja California, Coahuila, Querétaro y Aguascalientes, donde se registran avances relativos entre 37% hasta 77%, se encuentran ubicadas en la gráfica con una cercanía mayor al Distrito Federal.

Gráfica 8. Distancias de los índices absolutos de marginación con respecto al Distrito Federal por entidad federativa, 1990-2000



Fuente: CONAPO en Ortega y Ortega (2005): Medición del Desarrollo en Guanajuato, UIA León. 2005, p. 29.

Los promedios, se sabe, ocultan las disparidades regionales. En el corredor industrial, según el cuadro 19, se ubican todos los municipios de baja y muy baja marginalidad y en el noreste con los municipios de la Sierra Gorda y en el sur se ubican históricamente los municipios de más alta marginalidad, sin que se muestren avances significativos en la el combate a la desigualdad.

Cuadro 19. Municipios por grado de marginación, Guanajuato 2000.

Grado de marginación	Municipio	Población	Porcentaje del estado
Muy baja	León, Celaya, Moroleón, Guanajuato (4 Municipios).	1,706,128	36.59%
Baja	Irapuato, Salamanca, Uriangato, San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón, Cortazar, Villagrán, Acámbaro, Jaral del Progreso, Salvatierra, Tarandacua, Silao (12 Municipios).	1,375,036	29.49%
Media	Apaseo el Grande, Valle de Santiago, Cuerámara, Apaseo el Alto, San José Iturbide, Santiago Maravatío, Allende, Yuriria, Tarimoro, Huanimaro, Santa Cruz de Juventino Rosas, Pueblo Nuevo, Pénjamo, Manuel Doblado, Comonfort, Dolores Hidalgo, Abasolo, Romita, San Luís de la Paz (19 municipios).	1,292,504	27.72%
Alta	Coroneo, Ocampo, San Felipe, Santa Catarina, Doctor Mora, San Diego de la Unión, Jerécuaro, Victoria, Tierra Blanca, Atarjea (10 municipios).	278,042	5.96%
Muy alta	Xichú (1 municipio).	11,323	0.24%

Fuente: COPLADEG con estimaciones de CONAPO con base en INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. 2005, Actualización del Plan de Desarrollo. p.10.

Las cifras anteriores marcan una certera pauta estadística sobre el panorama general del avance social en la entidad y develan el grave estado educativo en Guanajuato, el problema del hacinamiento y , tema común para la todo el país, la precarización de los salarios; pero desde el propósito de la presente investigación es necesario indagar un par de elementos indispensables para tener una visión más completa: el aspecto de la salud y lo ocurrido en el período de 2000–2003, último tramo del período de estudio que abarca esta investigación.

A estos dos elementos se debe añadir un tercer elemento con peso propio: el fenómeno de la migración, sin el cual no se comprende a cabalidad la dinámica social de la entidad.

Para obtener estadísticas sobre los dos primeros elementos, la salud y el período de Romero Hicks, es pertinente acudir al trabajo que realizó el Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo, en sus versiones 2002 y 2004, pues se calculó el índice de desarrollo humano (IDH) para cada estado y se realizaron series históricas desde 1950 al 2000, en aspectos como PIB per cápita, asistencia escolar y alfabetismo que confirman en gran medida los cálculos de CONAPO sobre el atraso en Guanajuato de aspectos básicos relacionados con la educación y el ingreso.

Cuadro 20. Serie histórica de alfabetización, asistencia escolar y esperanza de vida en Guanajuato. 1980, 1990, 1995, 2000.

		1980	1990	1995	2000
Tasa de alfabetización %.	<i>Nacional</i>	82.7	87	88.9	90.2
	<i>Estatal</i>	75.9	83.5	85.6	87.9
Tasa de asistencia escolar (0 a 14 años) %.	<i>Nacional</i>	61.2	86.2	92.5	91.6
	<i>Estatal</i>	58.0	81.6	89.9	89.3
Esperanza de vida al nacer (años).	<i>Nacional</i>	67.14	71.2	72.65	74.03
	<i>Estatal</i>	66.84	71.33	72.49	73.90
PIB per cápita ajustado por componente petrolero (pesos de 1993)	<i>Nacional</i>	13,925	14,043	12,415	15,128
	<i>Estatal</i>	9, 241	9,468	8,810	10,447

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD, Informe de Desarrollo Humano para México 2002. Anexos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su capítulo mexicano, utiliza el indicador de longevidad asociado al concepto de esperanza de vida para valorar indirectamente el aspecto de la salud por considerar que esta variable no sólo muestra el probable horizonte de vida para una persona, valioso en sí mismo, sino también se asocia indirectamente a la satisfacción de otras necesidades básicas, como estar bien alimentado o saludable.

En este aspecto, lo mismo que en los restantes componentes del IDH, Guanajuato se encuentra por debajo del promedio nacional y ocupa en esperanza de vida al

nacer para 1980 el lugar 15, para 1990 el mismo lugar 15; en 1995 baja al 19, mismo sitio que ocupa en el 2000 (PNUD, 2002:139).

Si se compara el periodo 1990–2000 Guanajuato ha sido superado por estados como Durango, Querétaro, Quintana Roo y Nayarit que al inicio de la década se encontraban por debajo de nuestra entidad y que aumentaron su indicador de esperanza de vida a una velocidad mayor, lo que implica un mayor acierto en las estrategias relacionadas con salud y alimentación.

En este mismo reporte del 2002, el PNUD calcula el índice de pobreza humana (IPH–1) y de nueva cuenta Guanajuato se encuentra en cuatro de los seis indicadores que componen el IPH, por debajo de los promedios nacionales y ocupa el lugar 20 en la clasificación con un índice de 9.32% cuando el nacional fue de 8.85%. Como el estado más pobre se ubica Guerrero con un índice de 20.9 % y el menos pobre el D.F con 3.97% (PNUD 2002:129).

Cuadro 21. Comparación del índice de pobreza humana y sus componentes. Nacional y de Guanajuato, 2000.

	Probabilidad de sobrevivir a los 40 años de edad.	Tasa de analfabetismo de adultos.	% población sin acceso a agua potable.	% población sin acceso a servicios de salud.	% población sin acceso a saneamiento	% niños menores de 5 años con peso insuficiente
Nacional	.94	9.46	12.55	49.16	27.69	7.25
Guanajuato	.93	11.98	8.67	56.28	28.82	6.47

Fuente: Elaboración propia con datos para el 2000 del PNUD, Informe de Desarrollo Humano para México 2002 Anexos.

Para valorar los avances del periodo 2000–2003 el Informe del PNUD para México 2004, proporciona la información contenida en el cuadro 22 y en donde se observa que comparativamente con otros estados en este periodo de 2000 a 2003, Guanajuato se mantuvo en el lugar 22 en materia de alfabetización, en el 19 en esperanza de vida, mientras que en el PIB per cápita mientras que el 2000 ocupó el lugar 19 para el 2003 avanzó al lugar 15 (PNUD 2004:210, 212, 214). Sobre

este último dato cabe señalar que este período coincide con un reporte de envío de mayor dinero de remesas para los hogares guanajuatenses.

Cuadro 22. Serie histórica comparativa de alfabetización, esperanza de vida al nacer y PIB per cápita. Nacional y Guanajuato 2000, 2001, 2002 y 2003.

		2000	2001	2002	2003
Alfabetización	Nacional	90.79	91.04	91.28	91.51
	Guanajuato	88.38	88.74	89.11	89.49
Esperanza de vida al nacer	Nacional	74.03	74.33	74.62	74.90
	Guanajuato	73.90	74.20	74.49	74.77
PIB per cápita a pesos constantes el 2002	Nacional	56,056	55,888	55,655	55,822
	Guanajuato	39,412	39,338	40,865	41,209

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD, Informe de Desarrollo Humano para México 2004 pp. 210, 212, 214.

Particularmente importante es el dato sobre la mortalidad infantil en el contexto de la mortalidad general de la población, pues aunque la esperanza de vida considera en su cálculo el problema de las defunciones infantiles, el dato desagregado es útil para observar inequidades regionales y sectoriales.

El Gobierno del Estado de Guanajuato presenta las cifras sobre mortalidad de la población y en su reporte manifiesta la disminución del problema, producto del control de enfermedades transmisibles, parasitarias e infecciosas, y de las muertes asociadas al parto (tabla 23). Para el 2003 en la tasa de mortalidad por cada 1000 nacidos vivos los promedios estatales son superiores al nacional, a pesar de la disminución si se considera el año 2000 (tabla 24).

En el 2003 "la tasa de mortalidad general en el estado es de 4.5 defunciones por cada mil habitantes; sin embargo las tasas de mortalidad general en los municipios son contrastantes, registrándose 14 de éstos que presentan las tasas más altas en el estado, los cuales son: Santiago Maravatío, Cuerámara, Pueblo Nuevo,

Tarándacua, Coroneo, Salvatierra, Tarimoro, Acámbaro, Victoria, Huanimaro, Moroleón, Romita, Cortazar y San Luis de la Paz con tasas que varían en el rango de 8.8 a 5 defunciones por cada mil habitantes (COPLADEG 2005:5).

Cuadro 23. Mortalidad por grupos específicos, Nacional y Estatal, 2003

Concepto	Tasa	
	Nacional	Estatal
Mortalidad general	4.5	4.5
Mortalidad infantil	16.5	19.2
Mortalidad preescolar	0.8	0.8
Mortalidad escolar	0.3	0.2
Mortalidad en edad productiva	2.6	2.4
Mortalidad en edad postproductiva	47.2	51.2
Mortalidad materna	6.5	6.0

Fuente: COPLADEG con datos de SSG. ISAPEG. *Agenda Estadística 2005*. Mortalidad Nacional 2003; Dirección General de Información en Salud; Estatal 2003, Cinta magnética INEGI (información definitiva). Actualización del Plan de Desarrollo, 2005, p.5.

Cuadro 24. Evolución de la mortalidad infantil en Guanajuato 2000 – 2003.

Guanajuato	Tasa de mortalidad infantil
2000	23.43
2001	22.43
2002	21.47
2003	20.56

Fuente: CONAPO. Prontuario Estadístico. México 2005.

La inequidad regional en Guanajuato es constatada por otra vía, la apuntada por el Comité Técnico de Medición de la Pobreza, que clasifica, como se ha dicho en el capítulo II, a la pobreza en tres categorías: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio.

La primera se entiende como la que sufren los hogares con ingreso insuficiente para obtener la canasta alimentaria, aún haciendo uso de todos sus recursos. La

pobreza de capacidades es la que padecen aquellos hogares que cuentan con ingresos para alimentos más no poseen un ingreso suficiente para educación y salud. Y la pobreza de patrimonio la sufren los hogares que cuentan con educación, salud y alimento pero debido a su ingreso precario no cuentan con servicios de infraestructura básica, vivienda, ropa y calzado.

Según los datos globales de los hogares pobres en Guanajuato (cuadro 25) y con la metodología propuesta por el Comité técnico de Medición de la Pobreza, más de la mitad de los hogares en Guanajuato eran pobres en el 2003 y uno de cada cinco padecía pobreza extrema.

Cuadro 25. Hogares por condición de pobreza en Guanajuato para el año 2002.

Tipo de pobreza.	Número de familias.	% con respecto al total.
Hogares en condición de pobreza de patrimonio.	519,545	50.03
Hogares en condición de pobreza de capacidades.	308,746	29.7
Hogares en condición de pobreza de alimentaria.	227,633	21,9

Fuente: Columna 1 COPLADEG con datos de SEDESOL, 2002. México 2005.

En cuanto a la inequidad regional, el cuadro 26 presenta los cinco municipios con un mayor porcentaje de hogares pobres y como se había apuntado párrafos arriba son los municipios de la Sierra Gorda:

Cuadro 26. Hogares por condición de pobreza en Guanajuato para el año 2002 en los municipios del noreste.

Municipio	Pobreza de patrimonio	Pobreza de capacidades	Pobreza alimentaria
Atarjea	95.11%	90.22%	85.94%
Xichú	91.57%	86.82%	83.59%
Victoria	95.37%	84.69%	76.86%
Tierra Blanca	92.33%	83.98%	78.88%
Santa Catarina	94.05%	76.69%	71.38%

Fuente: COPLADEG con cálculos de SEDESOL del 2002. 2005.

Un elemento que ha contribuido para evitar el aumento de la pobreza y la marginación es el de la migración por dos razones: el envío de remesas que se utilizan fundamentalmente para el consumo alimentario y de vestido y en el gasto del hogar, y porque se evita aún más la presión sobre el mercado de trabajo.

Guanajuato, Jalisco y Michoacán son los estados que aportaron el 30% de la migración internacional total en el país durante la década de los noventa. En el quinquenio 1990–1995 Guanajuato aportó el 11.9% del total, primer lugar, y para el período 1995–2000 aportó el 9.8%, tercer lugar. A pesar de la disminución en términos porcentuales, la cantidad de personas migrantes aportadas por Guanajuato ha crecido pues de un promedio anual para 1995–2000 de 32,633 personas se pasó durante 1997–2003 a 44,743 personas (Gobierno del Estado de Guanajuato 2005:91).

La importancia para la entidad del problema de migración ha provocado que se afinen los estudios realizados por el Gobierno del Estado, especialmente para el 2003 se han señalado los siguientes datos que precisan aún más la situación:

- 36 % de los hogares tienen relación con la migración, es decir 382,056.
- 57.9 % de los migrantes tenían trabajo y de ellos 40.8 son del sector agrícola.
- Migrantes nacidos en Guanajuato que residen en EEUU para el 2002 son 817,287. A esta cantidad se le debe agregar los guanajuatenses nacidos en EEUU.
- Se ubica como el segundo estado en impacto de las remesas con 1,209.8 millones de dólares que es el 6.06 % del PIB estatal y representa el 9.09 de las remesas recibidas a nivel nacional. Equivale al 14% de las exportaciones totales.

- Cinco de diez familias utilizan el dinero de las remesas para consumo básico, tres de cada diez para pagar sus deudas, 13.4 % para vivienda y sólo 3 % para hacer negocios.
- Cerca de 1500 guanajuatenses fueron devueltos por la patrulla fronteriza durante el 2003.
- Los guanajuatenses muertos en los EEUU fueron para el 2001, 120; 2002, 117; 2003, 195 y para julio del 2004 se tenían contabilizadas 183, la mayoría por accidente. (Gobierno del Guanajuato 2005:4-8,70-79).

En resumen, Guanajuato ha compartido durante la década de los ochenta y los noventa problemas sociales comunes con el resto del país, pero que con un grado de intensidad mayor. Es el caso de los problemas de la educación, de la vivienda y algunos rubros de salud. Particularmente es urgente la atención al asunto de la migración.

En los diferentes estudios de escala nacional, independientemente si son sobre pobreza, marginación o desarrollo humano, Guanajuato se encuentra dentro del tercio de estados con más carencias y con retos enormes de cara al bienestar social de sus habitantes. Esto representa por si, un insumo valiosos para la evaluación cuantitativa del impacto de las políticas públicas a lo largo del período de estudio.

Bajo este marco se describirán a continuación los esfuerzos realizados desde la esfera pública en materia de política social para atender los graves problemas de marginación y pobreza que han sido descritos y cuantificados en las páginas precedentes.

2 Las delegaciones federales en el estado y los intentos aislados de innovación (1988-2001).

En 1984 Guanajuato tenía seis Secretarías: General de Gobierno, Programación, Educación y Servicios Sociales, Fomento Económico y Social, Finanzas, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, y a este nivel la Procuraduría General de Justicia. Además, varios organismos responsables de diferentes tareas de planeación y ejecutivas como los Servicios Coordinados de Salud Pública, el COPLADEG y el DIF. Las tareas relativas al desarrollo social se encomendaban estructuralmente a la Secretaría de Fomento Económico y Social y a la de Educación y Servicios Sociales, y en materia de salud a la de Servicios Coordinados y al DIF.

En este año los principales programas establecidos en materia social fueron el de educación pre escolar y primaria, educación secundaria y normal, educación para la salud, apoyo y servicios básicos, promoción deportiva, apoyos a municipios y desarrollo de la comunidad. Y los programas principales de orientación económica fueron generación de empleos, asistencia agrícola y forestal, promoción y desarrollo turístico, capacitación de recursos humanos y promoción y fomento agroindustrial.

En términos formales la atención a la salud y la educación son las dos necesidades sociales que se encuentran en el centro de las preocupaciones del gobierno y hay un reconocimiento explícito de las condiciones de pobreza que existen en la entidad: “el Guanajuato del futuro al igual que el México del futuro debe crecer, pero crecer armoniosamente. Abajo aún hay miseria, ignorancia, insalubridad y no hay nadie que pueda sentirse libre, ni satisfecho mientras esto subsista. Sería como estar escuchando constantemente un profundo y espantoso ruido de cadenas” (Gobierno de Guanajuato 1991:2332).

Durante el interinato de Téllez Cruces, no hubo modificación mayor ni de las nociones ni de los programas que vertebran los planes oficiales. En un contexto nacional complicado, aunque con un mayor control de las variables macroeconómicas, y con la necesidad de sortear la crisis por la renuncia de su antecesor, el gobernador interino continuó con la estrategia de operar con el apoyo de las instituciones nacionales la universalización de la salud y la educación, y tiene en el DIF a la institución para la asistencia social más importante. Durante su período se decreta la creación del Instituto Estatal de Vivienda de Guanajuato, que al amparo del impulso del gobierno de De la Madrid al sector de la construcción, aglutina los esfuerzos dirigidos a dotar de vivienda al sector asalariado estatal.

Téllez Cruces también reconoce la situación de pobreza y formula con claridad el papel de las instituciones asistenciales, responsables de atender a la población marginada: "en una sociedad como la nuestra con marcados contrastes, en la que existen grupos sociales que carecen de los satisfactores más elementales, el papel de las instituciones de asistencia social cobra una importancia relevante, ya que son éstas las que con una misión y una participación integral y dinámica, fomentan el bienestar de la población combatiendo el rezago, la marginación y la pobreza" (1991:2343). Ya existe una pre-noción de lo que serían los programas focalizados pero cargados de una lógica asistencial muy marcada.

Corrales Ayala reconoce los problemas de marginación y da algunas respuestas para la institucionalización del bienestar social, como la promulgación de la Ley de Salud que crea los Servicios Coordinados de Salud y durante su mandato se impulsa el preescolar comunitario, proyecto de educación local dirigido a 15 mil niños y niñas, y que a la postre este proyecto tuvo la peculiaridad de ser una adaptación creativa de una experiencia del DF desde las condiciones particulares de Guanajuato, con métodos y materiales innovados por un organismo de la sociedad civil local.

El gobierno plantea que para obtener los factores propicios de desarrollo, el sector salud y de bienestar social han de enfrentar muchos retos: unos de carácter geográfico que inciden dificultando la comunicación y el traslado; otros de tipo demográfico, como la dispersión de pequeños poblados en extensos territorios de la parte norte del estado, que hace ardua la tarea del equipo de salud y, sobre todo, afecta las oportunidades de la atención médica. También manifiesta preocupación por la continua inmigración hacia los centros urbanos, que multiplica con velocidad las demandas de la población.

Para responder a estas necesidades, dice el gobernador, es imprescindible la concurrencia coordinada de varios satisfactores sin cuya participación todo esfuerzo es estéril: educación, drenaje, dotación de agua potable, existencia de vías de comunicación, de luz eléctrica; en fin, de los muchos aspectos específicos que deben constituir el marco para el desarrollo social saludable.

Desarrollo Social se entiende como la dotación de servicios urbanos y, de igual forma que sus antecesores, persigue el propósito de universalizar la educación y la salud y le asigna al DIF la tarea de trabajar con la pobreza extrema mediante programas asistenciales.

Como nota significativa, se debe considerar que durante la presentación de su Segundo Informe, introduce por primera vez el término de Política Social, para dar cuenta de los avances en materia de Salud Pública, Desarrollo Urbano y Vivienda, Ecología, Abasto, Educación y Cultura y del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.

Este título de Política Social, al parecer sin ninguna fuerza mayor que proponga racionalizar bajo una misma línea los núcleos agrupados, desaparece un par de años después y es sustituido por el título de Solidaridad.

Con este cambio, Corrales Ayala se alinea al proyecto de mercadotecnia salinista y, a partir de 1989 agrupa los logros estatales bajo el rubro de Solidaridad como un reconocimiento y apoyo a la línea de moda establecida desde el centro.

Dinámica general de atención al bienestar social.

Educación.

El discurso oficial sobre educación es el del nacionalismo revolucionario, que plantea romper el círculo vicioso de la marginalidad pues la educación es la vía para compensar las desigualdades derivadas de las condiciones sociales y geográficas, y promueve el despliegue de las potencialidades humanas capaces de forjar una sociedad mejor. Según Velasco Ibarra "la marginación de la educación se convierte en marginación económica, política y social. Por ello la revolución mexicana tiene en la educación su principal instrumento de justicia social y de desarrollo nacional" (Gobierno de Guanajuato 1991:2320).

Pero la educación aislada de otros esfuerzos es insuficiente. "La ignorancia, la pobreza y la enfermedad en nuestra sociedad se entretajan y forman un apretado nudo. La sola escuela no corrige nada cuando en la casa hay hambre (...) El problema es indivisible y entonces la solución no puede ser más que una la integral, la humana" (Gobierno de Guanajuato 1991:2320).

Frente a los graves rezagos educativos, se pretende ampliar el acceso a las oportunidades educativas como propósito constante del gobierno.

Para ello a nivel preescolar el DIF cubre en 1982 al 70% de la población atendida y el resto es cubierto por el Patronato de Fomento Educativo de Guanajuato - institución contraparte del CONAFE federal-, por nuevos preescolares y escuelas incorporadas.

En 1981 se anuncia el logro de la cobertura universal en el nivel primaria con la atención del 97.8 % de la demanda registrada, cifra que no concuerda con los datos ya ofrecidos cuando se abordaron los indicadores de marginación. Las acciones educativas en este nivel, impulsadas por la secretaría estatal y el CONAFE se dirigen a la creación de plazas nuevas para profesores, la construcción de nuevas escuelas y el remodelamiento de infraestructura escolar.

En el nivel de secundaria se centra la estrategia de atención en ampliar y perfeccionar el sistema de telesecundarias. Con esta modalidad se prometía asegurar la educación media básica a los egresados de las primarias del sistema estatal e incluso en el discurso oficial se ofrece como una alternativa que supera muchas de las limitaciones del método educativo tradicional.

En vínculo con la SEP se dieron talleres de capacitación y actualización para profesores y se proporcionó material didáctico adecuado para las telesecundarias. Con presupuesto del Ejecutivo del estado se concluyó la dotación de gabinetes para laboratorio y se cubrieron los sueldos de los profesores. Ante el grave rezago en alfabetización se trabajó con el INEA, lo mismo que para la educación primaria y secundaria abierta.

Al inicio del mandato de Corrales Ayala, los esfuerzos educativos se focalizan hacia dos áreas poco atendidas, la educación preescolar y la alfabetización y adicionalmente se continúa el fortalecimiento de la infraestructura educativa. Durante estos años también se establece la descentralización educativa y obliga, hacia 1990 a establecer una estructura de coordinación educativa para el estado, proceso que originó conflictos educativos y políticos debido a las áreas de atribución empalmadas. En esa tónica descentralizadora se crean las primeras delegaciones municipales de la Secretaría de Educación Cultura y Recreación.

Corrales Ayala calcula en 1987 en medio millón los guanajuatenses *iletrados* y suscribe un convenio con el Instituto Nacional de Educación para Adultos con el fin de abatir esta cifra; el objetivo es atender anualmente a 50,000 guanajuatenses. Al concluir el sexenio, dice el gobernador, se apreciará el resultado de esta batalla contra la ignorancia. "Igualmente nos empeñamos en incrementar la educación preescolar. Iniciaremos el próximo ciclo un aumento significativo la cobertura del servicio, al autorizar un incremento de 20% en la planta de maestros en este nivel. Asimismo, a través de un programa del DIF Guanajuato se operarán 525 centros educación preescolar para 15,000 niños del medio rural. Similar esfuerzo realiza el sistema de educación federal en coordinación con el estado" (Gobierno del Estado 1991:2445).

Para su IV Informe, en 1989, reporta que en congruencia con lo planteado en el inicio de esta gestión se destinan porcentajes elevados del ejercicio del presupuesto a este ramo del preescolar y afirma que la educación en el estado atiende al 100% de la demanda real, aseveración poco sostenible dados los indicadores educativos calculados posteriormente. Con respecto a la alfabetización sostiene que si el censo de 1980 colocó a Guanajuato en el séptimo sitio entre los estados con mayor número de analfabetas, esto es, casi 400 mil personas" de cuatro años a la fecha se ha logrado alfabetizar a 186 mil 187 personas mayores de quince años, lo que acerca al 93% del objetivo trazado de atender anualmente a 50 mil guanajuatenses" (Gobierno del Estado 1991:2531).

En su V Informe reporta que no se ha descuidado la calidad educativa pues existen diversos esfuerzos como la regionalización de contenidos, revisión de planes de estudio, atención compensatoria a alumnos con problemas escolares y se sostiene un vigoroso proyecto de actualización de los docentes (Gobierno del Estado 1991:2575).

En el VI Informe, muy a tono con lo dicho en otras áreas de gobierno, afirma que el programa Nacional para la Modernización Educativa del Presidente Salinas configura el marco de su gobierno en ese renglón. Subraya que fueron atendidos entre la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación, el DIF y el CONAFE el 75% de la población preescolar entre 4 y 5 años y, en educación secundaria, el 75% de los egresados de primaria (Gobierno del Estado 1991:2206).

En su evaluación final del mandato, resume los logros más importantes en materia educativa así: "al día de hoy existen 11 mil 898 aulas en el nivel elemental de educación, cuya demanda de inscripción se ha cubierto al 100%, el analfabetismo disminuyó significativamente del 22% al 8% y la matrícula de educación superior aumentó un 25%. (1991:2611).

En particular llama la atención lo dicho en relación al logro educativo en materia de alfabetización, pues la disminución durante el sexenio de catorce puntos porcentuales del analfabetismo y la atención universal en educación primaria hubiese sido una cifra histórica.

Pero esta cantidad no coincide con las cifras ya aportadas en el apartado 1 de este capítulo y con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que presenta la siguiente tendencia histórica para Guanajuato:

Cuadro 27. Analfabetismo y asistencia escolar en Guanajuato.

	1970	1980	1990
Tasa de analfabetismo.	48.8%	24.1%	16.5%
Tasa de asistencia escolar para el rango de 6 a 14 años de edad.	47.5%	58 %	81.6 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del PNUD para México 2002. Anexos.

Como se observa, ninguna de las dos afirmaciones del gobernador sobre el logro educativo coincide con la tabla anterior. En congruencia con la evolución posterior de los mismos indicadores, parece ser que las cifras dadas por el gobernador Corrales Ayala son inexactas.

Salud y vivienda.

Con un trabajo interinstitucional, el problema de la salud se intenta enfrentar por tres vías principales que al parecer no se diferencian en los dos sexenios analizados: aumento y mejoramiento de infraestructura relacionada con la salud, apoyo para la contratación de más personal médico y paramédico y el impulso de un conjunto de servicios de difusión y dotación de vacunas y alimentos. Y el cambio más importante para el tema que nos ocupa es la promulgación en 1996 de la Ley de Salud en la que se encomienda la Secretaría de Salud y Seguridad Social la coordinación del Sistema Estatal de Salud, correspondientes a los servicios privados y públicos.

Ya desde 1982 se registran intentos de coordinar mediante una política pública de salud los esfuerzos dispersos que se venían desarrollando desde instituciones locales y nacionales diversas como Secretaría de Salubridad y Asistencia, IMSS-COPLAMAR, ISSSTE, PEMEX, DIF y el sector salud guanajuatense. La instancia de coordinación propuesta es el COPLADEG.

Para mejorar la salud, entendida como un derecho social que se adquiere con la vida misma y como consecuencia y origen del desarrollo global (Velasco Ibarra 1991: 2316), se reporta que durante el trienio 1979-1982 disminuye el riesgo de que un guanajuatense no encuentre una unidad médica a menos de una hora de distancia de su casa habitación. El gobierno señala que se ha disminuido en sólo tres años en más de 180% siendo posible que el 87% de la población de Guanajuato encuentre a una hora o menos del camino a su casa el servicio médico que demanda (Gobierno del Estado 1991:2271).

Para la promoción de salud se considera que de todas las causas que propician enfermedades, la más frecuente, la más trascendental y la que más impacto produce es la falta de educación para la salud. Se atribuye a la educación para la salud la disminución de incidencia enfermedades como poliomielitis, tétanos, lepra y paludismo. En rabia humana no se presentó un solo caso durante el primer trienio del período de Velasco Ibarra (Gobierno del Estado 1991:2272).

El problema de la malnutrición, se sigue señalando, ha sido atacado en los principales factores que lo condicionan. Para ello se han usado los instrumentos de los Programas de Salud del Estado y el DIF como la educación alimentaria; manteniendo sanos a los campesinos y los trabajadores al disminuir el riesgo de incapacidad por enfermedad, y con programas conjuntos con el SAM, que buscan incrementar la producción de alimentos básicos. En este esfuerzo, se ha favorecido que la Canasta de Dieta Mínima sea una realidad y llegue a todo el pueblo así como las pláticas educativas, la modificación de condiciones inadecuadas de vivienda, el control sanitario de mercados y la atención a infantil del DIF Guanajuato.

Particularmente se reportan las acciones desde el DIF para la difusión del Programa Cartilla Nacional de Vacunación, las brigadas médicas, de los consultorios establecidos en las estancias infantiles, centros de desarrollo de la comunidad, en el instituto tutelar y en las casas de superación de la mujer campesina. Para el mejoramiento de los hábitos de alimentarios de madres gestantes y de los niños se distribuyeron tabletas de LACTO DIF, nutrileche y raciones alimenticias.

De todas las acciones reportadas durante el período de Velasco Ibarra en la esfera de lo social, la que llama la atención por su diseño local es la relacionada con las Casas de Superación de la Mujer Campesina.

Estas casas surgen, según la óptica oficial, como una alternativa para solucionar la problemática de las mujeres campesinas que tienen que asumir, temporal o permanentemente la entera responsabilidad familiar; problema originado por la emigración de los hombres, dejando pueblos, rancherías villas prácticamente a la imaginación esfuerzos de las mujeres por su sobrevivencia. (Gobierno de Guanajuato 1991:2319).

Envueltas en un discurso que reconoce el potencial de organización e influencia que tiene la mujer en la comunidad, las casas intentan promover la organización y participación comunitaria para evitar las posturas paternalistas que sólo logran una integración mecánica de la población, la que persiste mientras dura la promoción, decayendo y perdiéndose cuando aquella promoción termina.

Este programa, claramente focalizado hacia el sector rural y orientado hacia el beneficio de la mujer, pretendía "rescatar a la mujer campesina de la esclavitud de sus duras tareas cotidianas, despertar el interés por nuevas posibilidades y hacerla participar más directamente en los problemas de su comunidad" (Gobierno de Guanajuato 1991:2274).

Las pretensiones eran muy amplias pues se perseguía:

- Promover la participación en todos los procesos de desarrollo de la comunidad.
- Brindar atención médica, orientación nutricional, planeación familiar, atención pre escolar y capacitación en corte, confección, tejido y conservación de alimentos.
- Propiciar el desarrollo de las comunidades rurales en forma integral, por medio de la organización democrática de la población en formas cooperativas, de autogestión y de autosuficiencia, manejando sus propios recursos y los que el estado les otorga a través de la infraestructura de las Casas de Superación

Con resultados interesantes como la organización campesina que permitió la operación semi autogestiva de las Casas de Superación de la Mujer Campesina, el impulso de cooperativas para la elaboración de pan y tortillas, y la transformación de la leche y conservación de alimentos en beneficio de la comunidad o incluso la constitución como centro de reunión de grupos de mujeres que les permitía dialogar sobre sus problemas cotidianos, las 41 Casas de Superación de la Mujer Campesina en 25 municipios del estado no fueron dotadas de los apoyos económicos y de capacitación necesarios y terminaron por diluirse en los años siguientes. Los recursos asignados no correspondieron a la altura de la misión otorgada.

Según su declaración, para conjuntar las acciones dispersas en materia de vivienda y satisfacer el derecho que cada ciudadano tiene a una vivienda digna y decorosa el gobernador Téllez Cruces decreta el 8 de enero de 1985, la creación del Instituto Estatal de Vivienda (IVEG). Los objetivos asignados son promover y realizar programas de vivienda y fraccionamiento para beneficio de la población asalariada y rural de escasos recursos; promover e integrar reservas territoriales para su uso habitacional y participar en la regularización de la tenencia de la tierra.

Además de estos elementos formales, ¿Por qué se crea el IVEG?

Una de las explicaciones de fondo se encuentra en el ambiente convulsionado en algunas partes del estado de Guanajuato por la actuación de grupos de izquierda como el ACR, el MIR y la UCOPI, quienes tenían invadidos terrenos urbanos y exigían servicios básicos como agua, energía eléctrica y drenaje. Los conflictos suscitados sólo eran una de las expresiones de la demanda de vivienda de la población. Las primeras acciones del IVEG desarrolladas en Cortazar, Jaral del Progreso y en León confirman lo anterior pues en estos tres sitios se desataron problemas para el gobierno estatal.

El mismo gobernador en su II y último Informe da cuenta de las negociaciones que se sostenían con el Guaje, en León:" También han sido objeto de atención prioritaria los problemas de regularización de tenencia de la tierra zonas urbanas. Como por ejemplo a los esfuerzos para que la justicia social sea una realidad en cada caso concreto, hemos atendidos los problemas que se volvieron más críticos como el de la colonia Morelos de la ciudad de León. No obstante la marginación en que se encuentran los detentadores de los terrenos han hecho un esfuerzo de colaboración, ante el interés que encontró por parte del gobierno del estado para la solución de su problema (Gobierno del Estado 1991:2359).

En el sexenio de Corales Ayala, se reconocen los rezagos en materia de salud y se atribuyen varios retos u obstáculos que se deberán de enfrentar como el de carácter geográfico que incide dificultando la comunicación y el traslado; otros de tipo demográfico, como la dispersión de pequeños poblados en extensos territorios de la parte norte del Estado que hacen ardua la tarea del equipo de salud y sobre todo, afectan las oportunidades de la atención médica. También la continua inmigración hacia los centros urbanos multiplica con velocidad las demandas de la población.

De acuerdo con los ordenamientos constitucionales y basados en uno de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno del estado de Guanajuato celebró un convenio de coordinación con las Secretarías de Salud, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante el cual se procedería a descentralizar los servicios de salud en lo que compete su operación y los toma bajo su responsabilidad, al igual que los servicios proporcionados por el Programa de Solidaridad Social para la cooperación comunitaria, también llamado IMSS - COPLAMAR. Las funciones normativas seguirán siendo facultad de la Secretaría de Salud; este convenio implica la integración de órganos y estructuras administrativas que prestan servicios de salud a la población abierta y de salud pública que corresponda, y comprende también la

definición de la administración estatal en el ejercicio de materias de salubridad general que puede ejercer como autoridad.

La Ley Estatal de Salud fue promulgada por la LIII Legislatura en 1986 y según lo asentado en la exposición de motivos, pone el andamiaje legal para la coordinación entre los diferentes organismos que intervienen en la materia, reparte la competencia sanitaria con los municipios conforme a un criterio descentralizador, señala la prioridad que debe darse a la medicina preventiva y los servicios médicos de primer nivel -donde se resienten los principales problemas de salud-, se contempla un cuadro básico de medicamentos y se pone énfasis en la participación comunitaria en el ámbito de la salud, la planificación familiar, la atención materno infantil y prevé la posibilidad de interponer un recurso de inconformidad en contra de las autoridades médicas.

En la iniciativa se asienta que son usuarios de los servicios de salud toda persona que requiera y obtenga cualesquiera de los servicios establecidos en la ley sin importar su condición económica y más adelante se alude al derecho a la asistencia social a favor de los grupos vulnerables como ancianos, minusválidos, menores y personas en estado de necesidad (Gobierno del Estado 1986:4).

Para el II Informe plantea que la gracias a la reestructuración administrativa del Sistema de Salud Estatal, fue posible disminuir el porcentaje de la población que carecía de atención médica de 5.1 a 3.7%. Se suministró medicamentos, equipo médico, se construyeron almacenes, se remodeló el hospital de especialidades de León y se continuó la vigilancia nutricional a menores y a mujeres embarazadas. (Gobierno de Guanajuato 1991:2472).

El Sistema DIF que atiende a los grupos de población muy necesitados o aquellos que se encuentran en privación absoluta, juega un papel central en el esquema del bienestar social público pues de acuerdo al gobernador, proporciona servicios

permanentes de forma sistemática y ordenada, que no sólo mitigan, sino que resuelven en una medida aceptable, las carencias de alimentación, salud y vivienda.

Hacia 1987 el DIF aportaba su contribución a la atención de grupos marginados con acciones como la de menores infractores, atención a menores lactantes ancianos y minusválidos, preescolares, el programa educación abierta, capacitación en manualidades, el funcionamiento del Centro de Rehabilitación y Educación Especial, operaciones para corregir el paladar hendido, asistencia social alimentaria donde se repartieron de leche y queso, prácticas sobre huertos y granjas familiares por el autoconsumo, Centros de Desarrollo de la Comunidad, asesoría jurídica a través de la Promotora de la Defensa del Menor y la Familia, regularización de matrimonios y el reacondicionamiento del Centro de San Pedro del Monte.

El programa de Casas de Superación de la Mujer Campesina, considerado como muy importante en el sexenio de Velasco Ibarra, se diluye y pasa a formar parte de los Centros de Desarrollo de la Comunidad.

En el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 arranca el Programa de Solidaridad como parte importante en el propósito de erradicar la pobreza extrema e inmediatamente ocupa un lugar importante tanto en el discurso como en las estrategias de bienestar social prevalecientes en el estado de Guanajuato. Incluso también se hace presente la nueva lógica presente de una política social que modifica su percepción sobre el origen de la pobreza y busca la articulación de los pobres al mercado mediante la elevación de su capital, incluyendo el humano.

En el discurso oficial se presenta el Pronasol como una estrategia conceptualizada por el mismo gobierno como descentralizada, participativa y ciudadana. No sólo cubre al sector rural sino se extiende a los pobres urbanos, intenta lograr un mayor equilibrio entre actividades productivas y creación de infraestructura social,

pretende involucrar a las autoridades municipales y promueve un modelo de organización y participación comunitaria, conocido como Comités de Solidaridad.

Hacia el final de su sexenio, Corrales Ayala subordina las políticas sociales locales a las federales. Uno de los factores que influyen para que se de este cambio de rumbo es de índole presupuestal, pues el Pronasol destinó cantidades fuertes para atender a la población objetivo en comparación con los presupuestos locales. En el plano político su discurso intenta convalidar un régimen que quería legitimarse, a la vez que manda un mensaje a los opositores que paulatinamente crecían en popularidad: "Hace un año, en esta tribuna, dije que el presidente Carlos Salinas de Gortari estaba resuelto a esclarecer la fisonomía de una revolución social y política, que antes que vencida, exigía ser proseguida. Lo ha hecho. Lo está haciendo. Le preocupa la desigualdad y está consciente de que no hay otras acciones para igualar a los desiguales, que la acción solidaria. Solidaridad es la gran movilización a que nos convoca. Solidaridad es un programa de acción, con metas y tiempos concretos, pero también condensa las mejores esencias del humanismo mexicano. Levanta barreras contra el elitismo, la estratificación de clases sociales o la pugna de las mismas" (Gobierno de Guanajuato 1991:2579).

En un tono usual de este tiempo, señala que el Presidente Salinas se propone extinguir el paternalismo que falsifica las potestades de protección del Estado, el cual sería un vestigio colonial al mantener en una minoría lo que es de grandes sectores de nuestra población. Convalida la reconversión de la Banca al régimen mixto y lo justifica como un perfeccionamiento del Estado que concesiona la banca, comprometiéndola con la sociedad en nuevas formas de acción.

En Guanajuato, "Solidaridad ya es un término que ha arraigado en la cultura política del pueblo. Implica atención al gobierno, participación de la comunidad en el trabajo y una mística de reciprocidad que haga perdurable la organización de los

grupos rurales y urbanos que deben acceder pronto a una calidad de vida digna" (Gobierno de Guanajuato 1991:2615).

Y remata en su VI Informe con lo siguiente: "si se me apremiara para hacer una síntesis muy compacta, diría que Solidaridad es la forma en que México está respondiendo al apremio histórico de postergar toda demasía ideológica a la meta ineludible de dignificar y elevar la calidad de la existencia humana. Saludo con el mayor entusiasmo a los presidentes de los comités de Solidaridad que me acompañan en esta ceremonia" (Gobierno de Guanajuato 1991:2615).

En su V Informe, deja de llamar Política Social al capítulo destinado a registrar los logros sociales, lo nombra mejoramiento del nivel de vida e introduce un apartado que le nombra Solidaridad.

Corrales Ayala acepta que Guanajuato ha visto crecer, en los últimos años, un vasto movimiento de colonias populares. En buena medida, dice, ha sido producto de impulso con natural y de la pujanza industrial de sus ciudades, que atraen sobre sí las esperanzas de los habitantes que desplaza el campo. Organizados por su cuenta o afiliados a entidades sociales y políticas de distinto signo ideológico, los habitantes de esas zonas se movilizan a partir de demandas de atención, gestionan, exigen a las autoridades y ofrece su participación. He aquí valiosas reservas de energía social que ameritan ser encauzadas, dice en el mismo texto del V Informe.

En 1991, en su VI Informe sigue la misma tónica de incorporar un discurso sumamente laudatorio hacia Solidaridad. Durante ese año se constituyeron 400 comités de colonias populares, más de 3000 de escuela digna y 130 para la construcción de obras de pavimentación, agua potable y alcantarillado.

Por segundo año consecutivo se instrumenta el programa de crédito la palabra, que fue destinado a 30,000 productores para la siembra de granos básicos, con un importe de 34,000 millones de pesos aportados por la Federación al estado.

Los beneficios de Solidaridad se operan por medio de acciones como el de escuela digna, de caminos, pavimentación, agua potable, drenaje, electrificación, IMPECSA, modernización del abasto y el programa maíz - tortilla, al cual el gobierno del estado aportó de fondos propios. (Gobierno del Estado 1991:2601-2603).

La Comisión Intersecretarial y el IVEG son los mecanismos gubernamentales locales orientados a regularizar los asentamientos humanos y multiplicar las ofertas de vivienda. La primera se propuso incorporar los asentamientos irregulares al orden jurídico y con ello evitar especulaciones y fraudes en perjuicio de las personas de escasos recursos, sin que estos propósitos fueran del todo cumplidos. Las instituciones federales con las que interactúan las locales son el FONHAPO y el INFONAVIT.

En su VI Informe aparece de nueva cuenta el problema de la regularización de asentamientos humanos y acepta que en los últimos 15 años se agudizó el fenómeno de las invasiones y de los predios vendidos de forma irregular, que suman cerca de 500 en los centros urbanos más importantes de la entidad, con una población estimada en 580,000 habitantes. Este problema social mereció la acción de la comisión de regularización de la tenencia de la tierra quien a juicio del mandatario estatal cumplió su labor pues la expropiación de predios en León, que contaba en ese año con el 28% de la población estatal, pasó de 1986 a 1991, de 210 asentamientos irregulares a sólo 65.

Las instituciones y programas que se registran en el discurso oficial para resolver el problema de la vivienda son el Instituto de Vivienda del Estado, el Programa de

Mejoramiento de la Vivienda y de Imagen Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, el Programa de Arraigo y Dignificación de la vivienda, el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Dinámica y actores políticos.

Hasta el momento se ha descrito la gestión relacionada con los programas dirigidos a abatir el déficit del rezago social en la entidad.

A la par de elementos técnicos operativos, existen otros factores relacionados con las características del sistema político mexicano que intervienen en el diseño y la operación de los programas, es el caso del tipo de relación entre el Ejecutivo Federal y el grupo político local.

De acuerdo a su grado de organización, conciencia, capacidad de influencia y movilización, los actores intervienen de modo diverso en la dirección de las políticas públicas disputando o colaborando con el gobierno. Por ello es conveniente realizar un análisis de los grupos políticos de este período y definir su grado de influencia en el rumbo de la política pública estatal.

En el caso de Guanajuato, durante la primera mitad de los ochenta los contrapesos al poder gobernador estuvieron acotados básicamente por otros dos actores principales: la clase social empresarial y los sectores corporativizados del PRI.

De los sectores que constituían el trípode corporativo priísta -popular, campesino y obrero- no se tiene información de algún conflicto mayor. La alianza entre el gobierno y los brazos organizativos priístas estaban bien asentados en el reparto de candidaturas, distribución de puestos de elección popular, responsabilidades en

el sector público y como canal exclusivo de tramitación de servicios públicos como pozos de riego, agua potable, drenaje, energía eléctrica y escuelas.

El grupo empresarial, sin ser monolítico, es el más organizado e influyente en el estado. En León, Celaya e Irapuato, tres de las ciudades más importantes del corredor industrial, existían delegaciones locales de los organismos empresariales más importantes en el ámbito nacional tales como CANACINTRA y los diversos consejos coordinadores.

En particular la ciudad de León, que concentraba un poco más del 25% de la población estatal, contaba con organismos empresariales propios de la industria del cuero y del calzado desde principios del siglo XX y siempre fue un referente a considerar para la estabilidad política del estado de Guanajuato. No es gratuito que de todos los presidentes municipales de León entre principios de los setenta y fines de los ochenta, más de la mitad hayan surgido de las filas empresariales y que de cinco conflictos electorales en León ocurridos durante el período de 1976 a 1991, su presencia haya sido determinante para encontrar caminos de solución. Pero el poder de los empresarios no se agota en el ejercicio directo del poder público sino que se ha colocado históricamente en la clase que puede hablar en nombre de la sociedad con más certidumbre, imparcialidad y confiabilidad.

Sobre el poder de los empresarios en León, reflexión que se puede extender a todo el estado de Guanajuato, Martín Ortiz sostiene que la capacidad de convocatoria y acceso privilegiado a instancias del poder, de veto y arbitraje que provienen de su fuerza económica, de condicionar su participación a fin de garantizar inversiones públicas y decisiones de acuerdo a sus intereses, y de difundir sus puntos de vista, deben ubicarse en el contexto de la supuesta universalidad de su discurso: "los dirigentes del sector privado adoptan un discurso en el que explican su participación en base a un solo motivo: contribuir al progreso de León. Este discurso les permite colocarse por encima de los partidos (...)

además les permite intervenir como una especie de árbitros en los momentos de crisis institucionales o de tensiones partidistas (Ortiz 1990:22).

El empresariado estuvo siempre dispuesto a influir en las decisiones públicas con una mezcla de interés de clase y de impulso declarado hacia la democratización del país. El grado de intervención explícita ha sido también diferenciado. La primera mitad de los ochenta de bajo perfil, matizado con las implicaciones propias de los pactos de estabilidad impulsados por Miguel de la Madrid y en los noventa, con una clara actitud beligerante.

El movimiento urbano popular de los ochenta está representado por una parte por la UCOPI (Unión de Colonias Populares de Irapuato) quienes surgieron en 1986 a raíz de la defensa en el alza del agua potable. Pronto esta organización diversificó sus demandas hacia la dotación de predios urbanos vía las invasiones, el trabajo en salud y la educación popular. Tuvieron hacia fines de la década influencia en 47 colonias, aunque su campo de acción siempre estuvo acotado regionalmente (Valencia 1998:158).

El otro grupo importante en el ámbito urbano popular es el MIR leonés (Movimiento de Izquierda Revolucionaria), que a partir de la invasión de predios en la colonia leonesa del "El Guaje" se convierte en el más combativo en la historia del estado de Guanajuato. Extiende sus actividades a varias ciudades, incluyendo todo el corredor industrial. La organización tuvo su centro coordinador en León y son evidentes los conflictos con las administraciones leonesas a partir del triunfo del PAN en el municipio de León en 1988. Aprovechan las contradicciones entre el gobierno estatal priísta y el gobierno municipal panista y conciertan una alianza con el gobierno de Corrales Ayala para enfrentar al gobierno municipal de Carlos Medina.

La ausencia de vínculos con otros grupos de izquierda en la entidad, el golpeo policiaco hacia los líderes de la organización establecida muy piramidalmente, el linchamiento público y el ascenso del PAN al poder estatal fueron minando al MIR y aunque no ha desaparecido, su influencia estatal ha sido disminuida considerablemente.

Sobre el movimiento sindical, se encuentran por un lado los sindicatos de las grandes paraestatales como PEMEX, CFE y TELMEX, cuyas reivindicaciones se centraron en el beneficio propio sin mayores vínculos con cambios sociales más amplios y menos de índole estatal. El sindicato de petroleros fue un factor importante en la definición de candidaturas en lo tocante al municipio y a distritos establecidos alrededor de Salamanca, lugar donde se encuentra la Refinería Antonio M. Amor. También están los sindicatos llamados blancos y los afiliados a la CTM, pero sin duda el Frente Auténtico del Trabajo representa la agrupación independiente más combativa y por tanto más combatida por el núcleo empresarial y gubernamental. A principios de los noventa llegó a impulsar una organización estatal con el nombre de Federación de Sindicatos Autónomos de Guanajuato, que agrupó a 15 sindicatos de la industria del vestido, la construcción, metal-mecánica, jornaleros y obreros del calzado (Valencia 1998:155). Aunque es ampliamente reconocido el testimonio de su lucha, su ámbito de influencia fue reducido y no representó una fuerza tal que pudiera influir en las políticas de bienestar estatales.

El movimiento campesino tiene dos vertientes a principios de los ochenta.

Un primer eje ubica a partir de la lucha por la tenencia de la tierra. La ACR, Alianza Campesina Revolucionaria, movimiento nacional asentado en Guanajuato con apoyo de organismos como el PRT, PSUM y PST, toman tierras rurales entre 1982 y 1985 en municipios como San Francisco, Purísima y Manuel Doblado y se

asientan en predios urbanos de León, San Francisco, Valle de Santiago y Salamanca (Mora 1990: 17-18).

Un segundo eje se establece a partir de distintos trabajos de educación popular y Comunidades Eclesiales de Base asentadas sobre todo en áreas rurales y en menor medida en zonas suburbanas de León, Silao, Dolores Hidalgo, Irapuato, Celaya y Apaseo el Alto. Las micro experiencias de promoción popular, unidas por un lazo de solidaridad virtual, reconocimiento mutuo y con pequeñas acciones, pero sin capacidad conjunta de movilización, originaron posteriormente Organizaciones no Gubernamentales que son parte vertebral de la red activa de la sociedad civil de Guanajuato.

La Iglesia Católica, como dice Guadalupe Valencia (1998:149), ha sido siempre una institución poderosa en la entidad, por su eficacia simbólica que influye en los discursos, representaciones y valores de la población. La cultura local, con sus amplias diferencias regionales, no se puede entender sin el concurso de las prácticas religiosas, promovidas por la jerarquía, y que se amalgaman con otros aspectos de la vida cotidiana centrada en valores como el esfuerzo individual, la propiedad, el espíritu de empresa y una cierta belicosidad contra el gobierno laico.

Anselmo Zarza y Bernal, Obispo de la Diócesis de León de 1966 a 1992, conocido por su conservadurismo, no tuvo una notoria actividad pública, sin embargo, le dio un sesgo al trabajo pastoral que favoreció una religiosidad a tono con los grupos políticos también conservadores que posteriormente ganarían las elecciones y se sostendrían con cierta validación eclesial. Aquellos grupos de Iglesia, como algunos franciscanos, jesuitas, diocesanos, Comunidades de Vida Cristiana y CEB que no necesariamente seguían la línea marcada por el Obispo fueron marginados o relegados. La jerarquía eclesiástica, en cualquier caso, siempre fue un referente de primer orden para intervenir los asuntos que tocaban la frontera entre lo público y lo privado.

Durante este período se continuó asentando en la ciudad de León, sobre todo, un grupo de políticos cercanos al PAN ligados a la organización llamada "El Yunque" quienes tomaron como organización pivote de su actividad la Asociación de Industriales de Guanajuato (AIEG), desde donde financiaban tareas de difusión y la contratación de elementos para el trabajo operativo (Delgado 2003:195). Con un trabajo sigiloso y clandestino, este grupo de tinte religioso - militar, fue adquiriendo notoriedad en el campo de la educación y se convirtió en el semillero que durante los noventa dotaría de cuadros importantes al grupo en el poder en campos como la educación, la perspectiva de género, la salud reproductiva y el desarrollo social.

Un último actor de primera importancia e indispensable para completar el cuadro de actores políticos es el Congreso del Estado, quien fue ganando lenta pero progresiva independencia con respecto al Ejecutivo Estatal durante los ochenta. Con este actor también se hace necesario analizar la dinámica electoral de los Partidos Políticos en la entidad y los resultados electorales pues la competencia electoral no se reduce al conteo final de los votos sino que es un elemento que modifica el tipo de grupos que se enfrentan por el poder, representa líneas con intereses diversos y es factor decisivo en la modificación de la correlación de fuerzas sociales.

En 1982 mediante una iniciativa del gobernador Enrique Velasco Ibarra, se modifica la composición legal de los municipios al introducir la posibilidad de que los partidos perdedores pudieran tener regidores mediante el mecanismo de representación proporcional. Esto de algún modo incentivó la dinámica electoral y diversificó los partidos contendientes, sin trastocar la hegemonía del PRI que fue el único en presentar candidaturas en los 46 municipios de los cuales ganó 44 pero sólo en tres gobernaría sin regidores de otros partidos. La oposición gana dos municipios, entre ellos, Guanajuato capital. Los porcentajes de la votación fueron

71.1% para el PRI, 13.9 para el PAN y 11.7 para el PDM. El PPS, PSUM y PST se repartieron el resto.

En 1985 la elección se vuelve más competitiva, conflictiva e impugnada, con llamadas a la movilización ciudadana en defensa del voto se toman edificios de la ciudad capital. Los representantes del sinarquismo hablan de un robo de más de 100 mil votos y en algunas partes son atacados por las fuerzas de seguridad pública.

Se enrarece el clima electoral de estas elecciones con múltiples acusaciones de fraude electoral en contra del PRI, quien a pesar de haber sacado una diferencia sustantiva a su favor disminuye su votación para gobernador. Se observa un creciente aumento de la oposición pues uno de cada tres votos no van para el partido en el poder: 62% para el PRI, 18.2 % para el PAN y 14.4% para el PDM. El PSUM y otros partidos se quedan con el 5% restante.

Aunque el PRI sigue siendo el único partido con capacidad de competir con candidato en todos los municipios, pierde otra vez un par de alcaldías distintas a las de 1982 y recupera Guanajuato capital y San José Iturbide. Los porcentajes de votación para las alcaldías reflejan también, un ascenso, aunque lento, de la oposición: 68% PRI, 18.7 % PAN y PDM 10.4%. Como plantea Guadalupe Valencia (1998:113), a partir de esta fecha se observa el desplazamiento electoral hacia un sistema bipartidista.

En el contexto de la efervescencia política nacional por lo que sucede en Chihuahua, San Luis Potosí y Jalisco, en Guanajuato el PAN pone las condiciones ideológicas y organizativas para convertirse en segunda fuerza electoral. El PDM, el tradicional partido opositor en la entidad, va desapareciendo de la escena política quizá víctima de su conducta beligerante y del manejo explícito de sus raíces católicas militantes que ya no satisfacen a una sociedad, sí católica, pero con una

orientación más moderna, menos confesional. El PAN no sólo capta al votante pedemista sino se va convirtiendo en una alternativa real capaz de disputarle al PRI sectores importantes de la población.

Sin duda las elecciones de 1988 son paradigmáticas para comprender la dinámica política y electoral del estado. Guanajuato fue uno de los tres estados donde Carlos Salinas obtuvo menos del 50% de la votación (Valencia 1998:114). Para la presidencia de la república el PRI obtuvo 44%, el PAN 29% y el FDN 22%.

En diciembre de ese año se llevan a cabo elecciones municipales y el PAN obtiene la victoria en la ciudad de León, con Carlos Medina Plascencia, empresario neopanista y ex regidor. Su triunfo con una diferencia cercana al dos a uno, se origina principalmente por la dinámica nacional, una estrategia deliberada con recursos económicos suficientes y una buena organización partidaria. Aunque León fue la única alcaldía ganada por el PAN en 1988 -la otra que perdió el PRI fue Apaseo el Alto, ganada por el FDN- su ascenso electoral es notorio: el PRI 56.6%, PAN 30% y el PDM 3.4%.

Durante los ochenta, se sentaron las bases para la conformación del Congreso del Estado de Guanajuato como un actor con voz relativamente independiente del poder ejecutivo, aunque su papel de contrapeso real se da a mediados de la década de los noventa mediante un avance consistente del PAN en todo el estado.

Las funciones formales del Congreso como son la aprobación y supervisión del presupuesto público, la promulgación de leyes y el papel de contrapeso entre los poderes republicanos pasó de una etapa ritualista a otra donde el ejercicio de las facultades constitucionales comenzó a hacerse realidad.

**Cuadro 28. Composición del Congreso estatal por número de diputados de partido.
Legislaturas LI, LII, LIII, LIV y LV.**

	1976 - 1979	1979 - 1982	1982 - 1985	1985 - 1988	1988 - 1991
PRI	18	18	18	17	19
PAN	-	3	3	4	6
PPS	-	2	-	-	1
PARM	-	1	-	-	1
PDM	-	-	2	2	1
PST	-	-	1	1	-
Indep.	-	-	-	-	1

Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso Local, 2004.

Aunque podrían parecer poco significativos los cambios en la composición de las fuerzas políticas en los ochenta, lo que es conveniente destacar es la tendencia que comienza a aparecer en este período y que se reforzaría durante los noventa en el sentido del ascenso del PAN y el declive del PRI.

De 1979 a 1985 las elecciones se desarrollan sin una competencia real y de acuerdo con las distintas modificaciones a los códigos electorales se introducen en este período los diputados plurinominales. Durante las elecciones de 1985 aumenta la competitividad y se comienza a entrever los inicios de una verdadera alternancia. El PAN gana por primera vez el Distrito II de León. Ayudado del dinamismo de Manuel J. Clouthier y de la presencia y organización panista que finalmente obtuvo la presidencia municipal; este triunfo se ampliaría en 1988 a tres distritos de la misma ciudad.

De ser un apéndice más del poder ejecutivo, el Congreso del Estado comenzó a modificar su papel de actor pasivo. No porque durante la última parte de la siguiente década, con una composición de mayoría panista a partir de 1997, se distinguiera por marcar su distancia del gobernador, sino porque paulatinamente se convierte en un factor importante que se agrega a la complejidad política

estatal, es decir, es un nuevo actor con peso propio y relativa autonomía de los partidos políticos.

La participación en la gestión pública del bienestar social.

Analizar la participación podría parecer ocioso en una época donde el centralismo presidencialista es la forma dominante de ejercicio del poder público, replicado en todos los niveles de autoridad.

En Guanajuato, sin embargo, han sido recurrentes los episodios de lucha contra el centralismo y al parecer constituye un rasgo cultural que forma parte de la herencia simbólica de sus habitantes, motivada quizá porque en el imaginario colectivo se encuentra presente que fue la "cuna de la independencia" y más recientemente, los episodios del 2 de enero de 1946 en la llamada Plaza de los Mártires -una represión operada por las fuerzas públicas en contra de militantes sinarquistas- y las movilizaciones en defensa del voto en los 70, 80 y 90.

Particularmente para el período de los ochenta resulta conveniente observar la emergencia de dos elementos de importancia estratégica en el análisis de la participación social: los mecanismos oficiales para la elaboración y ejecución de los planes de gobierno, y, segundo, la relación entre el gobierno estatal y los municipios.

En el contexto de la crisis de 1982, se hizo necesaria la búsqueda de procedimientos administrativos que ayudaran a optimizar los escasos recursos públicos con que contaba el ejecutivo a fin de enfrentar las necesidades sociales imperantes. Además, la escuela de pensamiento que proponía a la planeación en sus diferentes modalidades, como una herramienta moderna, necesaria para el ejercicio de la administración pública y privada, comenzó a ganar terreno en todos los niveles de la gestión.

Así lo sostenía el gobernador Velasco Ibarra, cuando decía que la eficacia de la gestión pública no es producto de azares del destino, ni solamente de las bondades que pueden contener los procedimientos y normas administrativas; su eficiencia, dice, sólo se alcanza con las voluntades responsables de esas tareas que se armonizan y orientan en un sentido previamente buscado y claramente definido y trazado (Gobierno de Guanajuato 1991:2238).

A tono con la línea establecida por el Presidente de la República, se acepta formalmente el "esfuerzo descentralizador", se reconoce la vocación federalista que apuesta a la construcción desde abajo del país, a partir de sus comunidades, de sus provincias y de las entidades que integran el pacto federal.

El mecanismo establecido para articular la participación social en la toma de decisiones sobre planes y presupuestos es el obligado por la legislación federal, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADEG). Con dependencia estructural de la Secretaría de Programación, el COPLADEG formaliza ,entre otros, los Subcomités Sectoriales de Salud y de Comercio, y específicamente el subcomité especial de estudios para la integración de los servicios de salud que posteriormente recomendaría la creación de una dependencia pública orientada a la atención tal problemática.

El COPLADEG busca integrar la participación ciudadana, del gobierno estatal y de los municipios y también la organización intersectorial al interior del gobierno y en él se deposita la responsabilidad de la relación entre la autoridad estatal y los municipios con el objeto de la planeación del desarrollo y el plan de vigorización municipal. La misma tendencia centralista como forma predominante de gobierno y los escasos recursos con que cuentan los municipios, influyen para que las administraciones municipales no se distingan por ser sistemas autosuficientes y con capacidad de gobierno real.

Esta ambivalencia, que por un lado se proclame el municipio autónomo en una lógica realmente centralista y por otro la escasa posibilidad de que la mayoría de los municipios se manejen con el profesionalismo adecuado, lleva al gobernador Velasco Ibarra a realizar reflexiones del siguiente tipo con respecto a las reuniones del COPLADEG: "En estas reuniones, también se ha dado una completa y detallada información a los señores Presidentes Municipales de los resultados de los programas de inversión, para que con su apoyo, éstos se realicen en forma oportuna y correcta. En ese mismo sentido la Secretaría de Programación con apoyo mutuo del COPLADEG, se dio a la tarea de elaborar carpetas municipales que integran toda la información referente a las obras contenidas tanto en los programas de acción concertada como de la obra directa que el estado desarrolla en su municipio; esto ha permitido a los municipios conocer los proyectos y obras que deberán ser considerados en los actuales y futuros planes de desarrollo municipal" (Gobierno de Guanajuato 1991: 2239).

La obra pública, que es uno de los instrumentos municipales cuyos resultados son de los más visibles desde la perspectiva ciudadana, que genera más cantidad de empleos y muy relevante por los déficits de servicios básicos en todo el estado, es manejada centralmente por el ejecutivo estatal. Los mecanismos donde se supondría que existe la coordinación entre el municipio y el estado, prácticamente se convierten en grupos de validación para las decisiones del ejecutivo estatal. Por ello se les *informa* a los municipios de la obra pública directa que se efectuará en sus localidades, a fin de que la integren en su planeación.

Aún sin abandonar el verticalismo en las decisiones, atemperada por el argumento de la vigente democracia representativa en donde el pueblo deposita su confianza en sus gobernantes por vía del voto, en su IV Informe de Gobierno, Enrique Velasco Ibarra reporta un par de elementos que serían retomados por gobiernos posteriores y que son claves en la institucionalización de la participación social.

Uno es la propuesta de instalación de la contraparte local del COPLADEG: los Consejos Municipales. Dice: "En la reunión plenaria del mes de junio, se entrega los señores presidentes municipales de los proyectos de convenio, para establecer y hacer operativos los comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, los cuales tendrán, como tarea fundamental, instrumentar, coordinar y evaluar el desarrollo del municipio a través de una planeación democrática, ya que en ellos tendrá cabida la participación de las opiniones de los diferentes sectores que componen el quehacer de localidad. (Gobierno del Estado 1991:2304).

El segundo es el intento por hacer equitativo el reparto de la hacienda estatal, mediante algún criterio que no dejara, supuestamente a criterio del gobernador, los recursos monetarios a distribuirse entre los 46 municipios. Debe considerarse que en este período la alternancia partidista en el municipio no operaba, es decir, había sólo gobiernos municipales de extracción priísta.

La propuesta, aun sin clarificarse totalmente, consiste en no entregar a ningún municipio programas con montos de menos de tres millones de pesos. Para que este sistema de reparto no sea discriminatorio, preferencial u orientado por la capacidad económica, se habla de dos criterios fundamentales: el de equidad, que implica que los recursos vayan a todos y cada uno de los municipios del estado; y el de capacidad de absorción que implica que los recursos destinados no rebasen la capacidad del municipio para administrarlos y para llevar a cabo las obras comprometidas, ya que los recursos debe ser manejados por el propio municipio de acuerdo a los programas definidos por ellos mismos.

Las inversiones van en rangos de 3 a 10 millones, de 11 a 20 millones, de 20 a 30 millones, de 31 hasta 69 millones y finalmente inversiones de más de 70 millones.

Durante su sexenio, dice Corrales Ayala, se continúa la consulta popular y la planeación democrática en base al COPLADEG como instrumento para concertar

apoyos federales mediante acuerdos de coordinación, el Convenio Único de Desarrollo y la integración de programas operativos anuales. A través del COPLADEG se participó en la elaboración de Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

En un movimiento que pretende ampliar las bases de planeación, se descentralizan a través de 45 Comités para el Desarrollo Municipal, los sub comités sectoriales, las Comisiones Municipales de Programación y Evaluación Agropecuaria, así como los Comités Técnicos y Directivos de los Distritos de Desarrollo Rural. Para 1991 se instituyen además el Sub Comité de Agua Potable, el de Salud y Seguridad, y los 46 Comités Municipales de Educación en la entidad.

Sobre el asunto de la participación de la población en los asuntos públicos, además de la formal intervención en Comités Estatales como los de Seguridad y otros, es conveniente llamar la atención que en julio de 1989 se decreta la Ley de Comités Estatales de Participación Ciudadana.

En ella se argumenta que es de interés colectivo la participación de los particulares como coadyuvantes de la administración pública en la realización y supervisión de obras estatales que se destinen a la prestación de servicios públicos o de beneficio colectivo; así como auxiliar con recursos económicos a agrupaciones públicas y privadas cuyo objeto sea tendiente a mejorar el bienestar social. Operará por medio de Comités Municipales que se encargarán de supervisar la correcta aplicación de los recursos públicos y para recolectar fondos destinados a las labores asistenciales.

En el artículo 6 de esta Ley, argumento que sirve para rescatar la noción del gobierno sobre la participación de la sociedad en la esfera pública, se dice textualmente que el gobernador del estado nombrará y removerá libremente a los miembros de los Comités Estatales de Participación Ciudadana.

Como estos Comités tendrían facultades relacionadas con la supervisión de la obra pública y para recomendar al ejecutivo estatal los planes a desarrollar en cada municipio, resulta claro que la Ley se dirigía a asegurar una representación del gobernador al interior de los cabildos y más si se considera que el año anterior en la ciudad de León el munícipe electo fue de extracción panista.

La misma alternancia en el poder en algunos municipios, la composición un poco más plural del Congreso y la mayor presencia de los partidos políticos como actores en el escenario estatal, obligan al gobernador Corrales Ayala a atender los nuevos problemas que surgen de la incipiente democracia electoral.

En el discurso acepta que el sistema jurídico consagra al municipio como base fundamental de la dimensión política, administrativa y territorial de las entidades federadas. Pero agrega que la circunstancia de acceder al poder mediante la profesión de ideologías diversas, no debe generar gobiernos facciosos que subestimen o sobrestimen a grupos específicos. La finalidad de la función pública es el bienestar del ser humano. En lo individual y en lo social se gobierna para todos, refiriéndose claramente al triunfo del PAN en la ciudad de León. Su discurso busca confrontar la ideología del nacionalismo revolucionario, antes de transformarse en liberalismo social, con el del bien común panista que desde la postura oficial se consideraba elitista y discriminador.

El gobernador Corrales experimenta un panorama complicado, al que se suma, además de los problemas socioeconómicos, la lucha que implica el multipartidismo, pues considera que los debates no siempre serán regulados por el razonamiento sino por la gran manipulación psicológica que a veces implica la contienda política. La ideología y la manipulación, entonces, son para el gobernador problemas de la alternancia pues tales no existían en la era de elecciones sin competencia.

Formalmente señala que todo alcalde y Ayuntamiento de oposición ha sido respetado y seguirá siéndolo, que se esforzará por gobernar pueblos y no partidos y que la acción administrativa se proyectará a todas las comunidades de Guanajuato, y no sólo a las que, por sus complejidades políticas, podrían propiciar una acción gubernativa de aparente halago o diplomacia, pero que sería inequitativa, injusta y desquiciadora del equilibrio político y económico del Estado.

La conquista por la oposición de puestos importantes como las alcaldías de las grandes ciudades acabarán, dice Corrales Ayala, por plantear la nueva forma de convivencia política entre los que gobiernan. La pertenencia a diferentes partidos políticos obliga a la coordinación pero, por otra parte, no se deberá omitir que también son destinatarios de presiones que tienden a confrontarlos cotidianamente (Gobierno de Guanajuato 1991:2358).

El gobernador Corrales vislumbraba la presión ascendente de la oposición panista e introduce en la misma estructura de su Informe de Gobierno, en plenas campañas electorales rumbo a la sucesión de la gubernatura, un claro discurso partidario: “la consigna de priistas es ganar la elección Guanajuato. Mantener al estado, cuna de la independencia, como bastión del gran proceso revolucionario de México. Y exhorto a los priistas para refrendar con lealtad sus principios, a realizar un esfuerzo infatigable, inflexible con las traiciones y realizar un análisis profundo de los nuevos compromisos del PRI con la sociedad guanajuatense” (Gobierno de Guanajuato 1991:2581).

3 El andamiaje incipiente de la estructura social local. (1991–1995).

Dos factores influyen en Carlos Medina para buscar una propuesta social distinta a la de las anteriores administraciones estatales: su experiencia reciente como Presidente Municipal con una militancia partidaria diferente a la del gobernador en turno y la forma particular de ejercerla donde se destaca la vinculación originada desde la administración municipal con personas y organismos de la sociedad civil, poseedoras de una larga trayectoria en la promoción social. Ambas ayudarían a otorgarle cierta legitimidad, dentro del conflicto que implicó el particular arribo a la gubernatura.

De su experiencia profesional aplicada a la administración pública municipal también habría una clara tendencia a otorgarle al desarrollo organizacional (DO) un papel preponderante en la reingeniería del aparato público con el propósito de modernizarlo; así se comienzan a aplicar esquemas relacionados con la calidad en varios niveles: contratación de personas, planeación y evaluación del desempeño tanto individual como institucional.

Dinámica general de atención al bienestar social.

En medio del conflicto más evidente, el de la conducción de la reforma electoral estatal, el gobierno de Medina comienza sin diagnóstico previo alguno, ni una planeación específica: “No, en ese momento no teníamos ningún documento más que la referencia de estadística nacional que nos hablaba de Guanajuato, cuáles eran los parámetros y nada más, no había más información, y en esto quiero decirte claramente que tampoco había proyectos¹⁹” (Entrevista a Carlos Medina 2005).

¹⁹ Esta afirmación, sin duda importante, se relaciona no sólo con el intempestivo arribo a la gubernatura de Carlos Medina sino con el grado de profesionalización de la administración anterior y el nivel de conocimiento de la realidad social en Guanajuato.

Las decisiones se fueron tomando en la marcha a partir de su experiencia como alcalde, de las nociones ideológicas propias y del grupo asesor, donde tiene un papel destacado la Coordinación de Asesores en Desarrollo Organizacional, conducida por una persona proveniente de la empresa de curtiduría de la que Carlos Medina es dueño y que lo había acompañado, con tareas similares, en la Presidencia Municipal.

A la par de las tareas político electorales, se fue conformando una particular dinámica general de atención a los problemas sociales que se caracteriza por tres estrategias: primera, la atención de déficits en salud, educación y vivienda, echando mano de las instituciones ya creadas; segunda, la influencia estatal de Desarrollo Rural de Guanajuato A.C, en la planeación participativa de las obras de infraestructura para las comunidades campesinas; tercera, la intervención del Centro de Desarrollo Municipal, sobre todo en el reparto equitativo de los recursos financieros.

1er proceso: La atención al déficit social.

Los dispositivos institucionales provenientes de la administración anterior en la atención a la salud, la educación y la vivienda no se modificaron sustancialmente, pero si se encuentran indicios de cambios e innovaciones sobre todo en la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación donde se documentan varias experiencias en proyectos concretos ligados a las comunidades marginalizadas, cuya permanencia e impacto es variable, y en el Instituto de Vivienda con la entrada de la iniciativa privada como aliado del gobierno.

Salud.

La Secretaría de Salud y El DIF en su dinámica asistencialista, son las dos instituciones básicas para la atención a la salud.

Desde mediados de los ochenta se arranca el proceso de descentralización de los servicios de salud. Cada estado promulgaría su Ley de Salud, y de hecho Guanajuato la publicó en 1986 e iría creando la infraestructura material y organizativa para la gestión local, misma que se fortalece con la creación de la Secretaría de Salud en ese mismo año. Los programas prioritarios coordinaría la federación, y los programas más particulares, de acuerdo a las necesidades locales dependerían de cada estado, por ejemplo la atención a los casos de brucelosis y de lepra en Guanajuato (Entrevista a Diana Álvarez²⁰ 2005).

Durante el gobierno de Carlos Medina se sostiene que “la acción que realiza este gobierno esté dirigida hacia el hombre, hacia los guanajuatenses. Afirmamos que nuestra propuesta de desarrollo es integral, pues atiende con igual dedicación los ámbitos espiritual y material del individuo. Desde esta visión, la salud se proyecta como un factor determinante para el bienestar y el bien ser de la persona”... (Gobierno del Estado 1993:73).

A lo largo del período no se modifican mayormente las acciones centrales, que se pueden resumir en los siguientes:

- La Contratación de recursos humanos, adquisición de medicamentos, material y equipo.
- La construcción y rehabilitación de unidades médicas.
- Las campañas de vacunación universal y de las enfermedades diarreicas, la rabia y el cólera.

²⁰ Responsable de la descentralización de los Servicios de Salud federales para Guanajuato, Directora del Área Social del COESPO y Coordinadora del Programa Especial sobre Migración en Guanajuato.

- La participación voluntaria de la comunidad como el elemento más valioso en el fomento a la salud; un ejemplo de esto, es la formación durante 1993 de Comités de Salud Comunitarios.
- El impulso de grupos de promotores voluntarios en las Unidades Hospitalarias y Centros de Salud. Se contaba al inicio de esta administración con 3 grupos de promotores voluntarios y se pasó a 33 unidades y patronatos integrados por 320 personas.
- El estímulo al apoyo a las comunidades rurales estimuló la participación ciudadana mediante la capacitación de auxiliares de salud de la población y de procuradoras de la salud.
- Capacitación y estrategias de cloración en el manejo del agua.
- La orientación sobre planificación familiar, especialmente a los adolescentes y a la población suburbana.
- Atención a la farmacodependencia.
- El establecimiento del Programa de Salud Escolar iniciativa de la Secretaría de Educación Cultura y Recreación.

Por su parte la segunda institución con incidencia en la salud, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia se enmarca en una estrategia general para el desarrollo en donde “la familia ocupa un papel relevante; por eso es que afirmamos que en Guanajuato la familia es primero. Nosotros concebimos que la familia es el seno en donde se deben transmitir los valores; el fundamento que permitirá que las nuevas generaciones de guanajuatenses puedan aspirar a un futuro más promisorio y de mayor armonía. Por esta razón nos hemos propuesto

que el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, al mismo tiempo que trabaje por mejorar el nivel de vida de las familias, aliente al surgimiento y vivencia de los valores humanos y familiares. En conjunto, ésta es la esencia de nuestro ser y la razón de nuestro trabajo" (Gobierno del Estado 1992:39).

Hacia el último año de gobierno se formula la Misión del DIF : servir a la población en desamparo del Estado de Guanajuato, mediante la promoción de acciones de asistencia social que contribuyan al desarrollo integral de la familia, dentro de un marco de respeto a la dignidad y valores del ser humano.

Quizá las acciones más novedosas promovidas por el DIF durante este período se sean la atención, apoyo y asesoría a las mujeres guanajuatenses víctimas del maltrato físico y mental; para ello se crearon la Procuraduría de la Mujer Víctima de Maltrato y la Procuraduría de la Defensa del Anciano, que busca con la participación de la sociedad y de la propia familia, modificar y mejorar sus condiciones de vida.

La actividad asistencial se complementa con las siguientes acciones:

- Atención, odontológica, consultas médicas y rehabilitación para la población más desprotegida.
- El Programa Desayunos Escolares (posteriormente llamado Programa de Atención Nutricional), en dotaciones de 2,000 en 1992 a 4,000 diarios en este 1993, para 22 municipios del Estado, y el inicio del programa `Apadrine un Niño, que consiste en patrocinar desayunos a menores de escasos recursos en edad preescolar.

- Programa de Asistencia Social a familias con pocos recursos, con el que se beneficiaron a 31 mil 900 con la distribución de frijol y harina.
- Programa de Desarrollo Integral de la Familia que vincula a la Comunidad, con los programas generales de asistencia del DIF: Protección y Asistencia a la Población en Desamparo, Asistencia a Minusválidos y Atención Alimentaria.
- Programa de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales.
- Programa del Menor en Situación Extraordinaria que incluye la capacitación de oficios.
- Programa de Escuelas para Padres con el que se espera influir mediante procesos de formación orientados a los valores.

Educación.

La Secretaría local responsable del rubro educativo, llamada Secretaría de Educación, Cultura y Recreación (SECyR) se modifica en 1994 y a partir del desprendimiento de áreas organizativas propias se crea el Instituto de la Cultura de Guanajuato y al Consejo Guanajuatense de la Juventud y el Deporte.

La SECyR junto con la Universidad de Guanajuato, que adquiere su autonomía al finalizar el período de Carlos Medina, son las dos instituciones educativas de mayor importancia del Gobierno Estatal. Una particularidad de esta Secretaría es que su titular, José Trueba Dávalos²¹, es el único Secretario que se le sostiene en el cargo ante el cambio de administración.

²¹ José Trueba llega al puesto de Secretario de Educación, Cultura y Recreación con una fuerte trayectoria en Organismos de la Sociedad Civil, o asociaciones civiles como se les denominaba entonces, trabajando con comunidades rurales en proyectos de desarrollo social.

Durante el período de Carlos Medina se continúa el cambio educativo iniciado en el período anterior para que la SECyR dejara de ser una institución en donde exclusivamente se atendían asuntos administrativos; ningún departamento, excepto el responsable de elaborar los test o pruebas para los exámenes trimestrales y finales, se encargaba de asuntos educativos: "Para mi fue muy dramático cuando pregunté que si en la Secretaria de Educación de Guanajuato trabajaban pedagogos, o trabajaba antropólogos o sociólogos, pregunte que profesionistas había, y solo había contadores, abogados y profesores normalistas" (Entrevista a José Trueba 2005).

En los siguientes sexenios, el puesto de Secretario de Educación se le asignaría al sector más conservador del PAN pero ya desde éste hay presiones para que estas corrientes tuvieran presencia en el ámbito educativo: "una parte del currículo oculto de mi proyecto fue que salieran de la Secretaria aquellos que estaban ahí no por sus méritos académicos, sino por ser militantes del PRI, era como una especie de beca que se les daba, discretamente y poco a poco los fui sacando; debo decir que cuando entró Carlos Medina me ayudó mucho, se intensificó hasta que casi logramos sacarlos a todos, después Carlos Medina me propuso varias gentes que su mérito académico era ser militantes del PAN, y logré resistir y defenderme cuando no tenían el perfil académico para el cargo, y sobre todo me defendí que entrara gente del Yunque; que ya desde esa época me propusieron a varios de ellos para que entraran a trabajar. Uno de los importantes a nivel estatal, Ricardo Smith, a él me lo propusieron para que fuera el director del Instituto de Educación Física, y ya otros más cuyos nombres no quisiera dar en este momento, pero a ninguno de ellos deje entrar. Bueno a uno de los que me propusieron fue al arquitecto Víctor Manuel Ramírez Valenzuela que tampoco entró y después se coló por la puerta grande²²" (Entrevista a José Trueba 2005).

²² Víctor Ramírez fue Sub secretario de Educación durante el sexenio foxista y Secretario de Educación con Romero Hicks.

En mayo de 1992 se suscribe el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el contexto del Acuerdo para la Modernización Educativa que nutre de recursos para este nivel y obliga a comenzar la fusión de la Delegación Federal de la SEP y la SECyR. Se genera un conflicto entre el grupo local ligado al gobernador y el federal de influencia salinista para quedarse con el control de la institución unificada. Durante el transcurso de la fusión se acuerda que ninguno de las cabezas de las antiguas instituciones se quede con la Secretaría de Educación de Guanajuato y se nombra un tercero.

La Misión de la Secretaría de Educación, según el III Informe de Gobierno es promover el desarrollo integral del ser humano y de la sociedad a través de un proceso educativo que satisfaga requisitos de calidad, equidad, eficacia y eficiencia, para servir a educandos y sociedad mediante diversas alternativas, con la participación de los profesionales de la educación y otros agentes educativos, respondiendo a las exigencias de Guanajuato congruente con la Visión del Estado (Gobierno de Guanajuato 1994:145).

Desde esta perspectiva se plantea una reorientación del proceso educativo hacia la formación integral de la persona. La escuela debe favorecer el desarrollo de una educación humanista cimentada en el respeto a los demás, en la tolerancia, la democracia, la justicia, la libertad y la igualdad y el modelo educativo debe ser acorde a la sociedad a la que se aspira.

Sin embargo existe una distancia entre los propósitos planteados y las acciones educativas operadas, en el contexto de una problemática nacional similar. La complejidad del problema educativo, la relación conflictiva con las dos secciones sindicales del SNTE en Guanajuato debido a su vinculación corporativa con el PRI y los problemas de calidad y pertinencia en los contenidos educativos; la reprobación sobre todo en primaria, la retención en ese mismo nivel, la baja tasa de absorción a secundaria y la escasa matriculación universitaria, ubican

históricamente a Guanajuato entre los estados con más baja escolaridad en el país, tal como se mostró en el sub capítulo anterior.

A los programas dirigidos a enfrentar déficits históricos como la construcción de escuelas, la rehabilitación de aulas, actualización docente y la aspiración de la cobertura universal obligatoria por ley para los niveles de educación primaria y de secundaria, se agregan esfuerzos de innovación de cuño local.

El Programa de Modernización Educativa fue buena cobertura para apoyar los esfuerzos que desde dentro de la SECyR se gestaron de cara a los problemas específicos de Guanajuato y que se habían interpretado como caprichos u ocurrencias del Secretario.

Las más importantes innovaciones en este período en el ámbito de la educación formal, son las siguientes (Entrevista a José Trueba 2005):

- Creación de un área de preescolar que prácticamente no existía en el sistema estatal. Se tenían solamente unas cuarenta escuelas de preescolar y dos inspectoras escolares; se crearon dos sistemas de preescolar alternativo. Uno de ellos, el de madres educadoras, fue una innovación que rescata la experiencia que ya se había hecho anteriormente en otros estados del país, pero también en el norte de Guanajuato.

El segundo surgió de la experiencia rural de una ONG de León, quien trabajaba con una pequeña red nacional coordinada desde la ciudad de México. El modelo educativo se sostenía en el principio de la educación personalizada y la escuela activa, vinculadas a la formación en nutrición, con perspectiva de género y con un fuerte trabajo con padres y madres de familia. Mujeres de la propia comunidad se formaron para atender a los grupos con un curso intensivo y actualizaciones de programas en materia de pedagogía, género y formación social. Esta experiencia se replicó

progresivamente, al inicio en colaboración con el DIF, hasta atender cerca de 15,000 niños y niñas en 500 preescolares comunitarios.

- En primaria se atendió el problema de la alta reprobación y se investigó que muchas de esas reprobaciones se debían a discapacidades menores de niños que aparentemente son normales, y que los maestros los anatematizan como niños *burros*.

Pero para otros no eran problemas de discapacidad sino de enfermedad, muchos niños no aprendían porque no veían u oían bien o padecían enfermedades crónicas en las vías respiratorias o intestinales, sobre todo enfermedades parasitarias: "impulsamos entonces un programa que fue innovador a nivel nacional que nosotros le llamábamos de Salud Escolar y que consistía en dotar a los maestros de elementos para que los pudieran detectar las enfermedades de los niños, se ratificaba con un médico y se les atendía adecuadamente" (Entrevista a José Trueba 2005).

- Como reforzamiento al Programa de Rincones de Lectura se creó el de calidad en donde se utilizaba una técnica que le llamó de portafolio y que consistía en que los miércoles de cada semana, el niño llevaba los trabajos escolares a su casa pero el papá y la mamá se comprometían a revisarlos y a poner alguna nota. Los comentarios deberían de ser positivos porque se trataba de estimular a los niños.

A través de las capacitaciones se establecieron cinco compromisos con la familia: uno, el niño debería tener durante el tiempo de su tarea una hora de silencio en su casa, que se debería de cumplir a pesar del hacinamiento de las casas y los ruidos de la televisión. Dos, dedicar cinco minutos de atención al trabajo escolar de sus hijos cada día "en términos de preguntarles hiciste la tareas, enséñemela, que aprendiste hoy; uno de los motivos por los que los niños no aprenden es porque no valoran la escuela;

y cómo la van a valorar si los papás tampoco la valoran, y si es una pérdida de tiempo hablar de lo que los niños aprenden en la escuela” (Entrevista a José Trueba 2005). El tercero era el de revisar el portafolio, el cuarto era un compromiso de asistir a ciertas reuniones, donde se daban orientaciones y explicaciones a los padres de familia y el quinto era leer unas hojitas en donde se tocaron diversos temas culturales como alcoholismo, SIDA, la importancia de la lectura; eran una especie de cultura popular en breviaros.

- Educación tecnológica. Este programa tiene su fundamento en que, para el 50% de los niños y jóvenes que estudian, la secundaria es la etapa terminal de la educación. Se les capacitaba productivamente de acuerdo a las necesidades regionales y la misma producción generaba recursos para el estudiante (...) “Entonces por decirte algo en Victoria en el taller les enseñamos a fabricar cobijas, y compramos telares artesanales, y en la escuela fabricábamos tapetes y cobijas. Y además pusimos una cría de borregos para enseñarles a producir la lana y a esquilmar a los borregos y a fabricar las cobijas” (Entrevista a José Trueba 2005). En Salamanca el taller era de soldadura pues PEMEX contrata soldadores, pero en Apaseo era de tallado en madera y los mismos papás de los niños eran los profesores, y así sucesivamente,
- Las escuelas Vínculo Escuela–Comunidad (VEC) implicó la modificación del método tradicional, pues generó un aprendizaje sobre la realidad concreta del estudiantado, generalmente poblados rurales muy segregados, muy abandonados donde no había escuela secundaria, como Atarjea, Xichú, Santa Catarina y Jerécuaro: “ Era un poco volver al modelo de Vasconcelos, cuando los niños salían del salón de clase e iban a la milpa del mejor agricultor del ejido o de la comunidad que les enseñaba cómo uncir a los bueyes, cómo barbechar la tierra, cómo echar semilla. La idea era que los

niños aprendieran los conocimientos científicos pero en relación con las actividades cotidianas. Hicimos un modelo que tenía cuatro departamentos y que eran idioma, matemáticas, ciencias biológicas y ciencias sociales (...) les enseñábamos a medir una parcela, a calcular cuántos kilos de semilla, cuántos kilos de fertilizante, cuántos litros de agua para dar un riego." (Entrevista a José Trueba 2005).

Estos programas se complementan con otros como El Programa para Abatir el Rezago de la Educación Básica (PAREB), el inicio de una investigación para introducir la perspectiva de educación para la paz y los derechos humanos en las escuelas guanajuatenses y los Colegios de Educación Científicos y Tecnológicos (CECYTEG) considerados por Carlos Medina como uno de sus principales logros educativos: "elevamos la cobertura educativa de nivel medio superior (bachillerato) mediante la creación de los Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos, e implementamos un programa innovador y de mayores alcances que los sugeridos por la SEP, para ubicarlos en zonas no atendidas o con alta demanda no cubierta. En dos años creamos catorce colegios de este tipo, convirtiéndonos en el estado líder en ese renglón" (Carlos Medina 2004:156).

Vivienda.

La dinámica de la vivienda popular durante el mandato de Carlos Medina ²³ no puede explicarse sin incorporar los conflictos territoriales y particularmente la proliferación de asentamientos irregulares en ciudades como León, Irapuato y San Francisco del Rincón.

Con la dinámica de los ochenta caracterizada por el control y la desmembración en Guanajuato de los movimientos territoriales más combativos como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria y la Coordinadora Nacional Plan de Ayala, a principio

de los noventa las demandas alrededor de la vivienda tienen tres expresiones diferentes: la invasión de terrenos promovida por distintos grupos de izquierda, con una menor intensidad que la década pasada pero con combatividad patente (el caso del Guaje, en León), la canalización por las vías de la autoridad formal y un nuevo movimiento que se reestructura a partir de las redes suburbanas potenciadas por el Programa Nacional de Solidaridad.

A la larga va existir un desplazamiento de la lucha territorial de la influencia predominante de la izquierda hacia los sectores corporativizados del PRI: " si los metes en el esquema del gobierno para que resuelvan sus necesidades pues tienes el control de estos grupos organizados que es lo que le da origen primero a Solidaridad, que es el esquema de aglutinamiento y de solución de demandas y de ahí nace el movimiento territorial que no es otra cosa que un sector del partido que estaba amarrado por los esquemas de políticas asistenciales de Solidaridad" (Entrevista a Alejandro Arias²⁴ 2005).

El gobernador lo plantea del siguiente modo en el I Informe de Gobierno: "Las demandas populares de vivienda se han desviado hacia los caminos informales para lograr el acceso a la tierra. De esta manera se han creado asentamientos humanos irregulares, carentes de seguridad en la tenencia de la tierra, de servicios básicos y de urbanización. En 1991 fueron detectados alrededor de 500 de estos asentamientos en la entidad" (Gobierno de Guanajuato 1992:73).

Para atender esta problemática se constituye una Comisión Intersecretarial para integrar equipos de trabajos que conformen un Programa Estatal de Regularización de Asentamientos Humanos y además, se introduce una nueva relación con las

²³ En este apartado las luchas políticas sólo sirven de contexto para explicar la política de vivienda en el estado. Más adelante se hará un análisis más formal cuando se exponga la dinámica política del período.

²⁴ Dirigente del Movimiento Territorial del PRI, Regidor del Ayuntamiento en León, Guanajuato.

constructoras privadas de Guanajuato: “ Los promotores privados representan una alternativa eficiente para satisfacer las necesidades de vivienda. Al trabajar con ellos, los beneficios se multiplican, terminan para el estado las carteras vencidas y se obtienen más y mejores créditos. Al dejar en manos de la iniciativa privada la ejecución de las acciones de vivienda y así adoptar el papel que le corresponde, el gobierno promueve la eficiencia y garantiza la recuperación de los recursos que, a futuro, permitirán beneficiar a un mayor número de habitantes” (Gobierno de Guanajuato 1994:57).

Bajo este enfoque de mayor participación de la iniciativa privada en la satisfacción de la demanda de vivienda, el Instituto de la Vivienda de Guanajuato (IVEG) coordina los programas más importantes en este ramo:

- Reservas territoriales para canalizar estos terrenos a los diferentes programas de promoción a la vivienda que ya operan.
- Programa de autoconstrucción, en apoyo a las familias de escasos recursos que demandan una oportunidad para construir su vivienda, aunque su alcance es muy limitado pues el último año el programa de Autoconstrucción en el medio rural se canalizaron 328 créditos para 12 municipios, de los cuales 10 corresponden a la zona norte.
- Incentivos a promotores privados, para que inviertan en la construcción de la vivienda popular incluyendo la compra de reservas territoriales.
- Constitución de fideicomisos para el apoyo a la vivienda.

2º proceso: La creación del Fideicomiso de Desarrollo Rural²⁵.

Además de la atención a los déficits de educación, salud y vivienda, narrado en los párrafos precedentes, un segundo proceso que determina el enfoque del gobierno de Carlos Medina hacia el bienestar social es la ampliación al ámbito estatal del trabajo desarrollado en el municipio de León por Desarrollo Rural de Guanajuato A.C, (DRG) ligada a la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural.

El trabajo de DRG se conoció más por el nombre del recurso bancario establecido para el ejercicio de los recursos, el Fideicomiso de Desarrollo Rural (FIDER), y su influencia llegó al pico más alto durante el gobierno de Carlos Medina. El nuevo grupo de influencia en el área rural durante el gobierno de Vicente Fox marginó a DRG de la política agropecuaria y terminó por reducirlo y prácticamente excluirlo del ámbito estatal.

El Fideicomiso de Desarrollo Rural es un instrumento bancario, comúnmente conocido con las siglas FIDER, por medio del cual se allegan los recursos financieros con los que el Programa Estatal de Atención a las Comunidades Rurales concreta en obras y acciones las propuestas comunitarias, generadas mediante el diagnóstico participativo en sus estructuras de representación desde la asamblea comunitaria, pasando por el Consejo Comunitario, los Polos de Desarrollo y el Consejo Municipal Rural.

Existe una bolsa de dinero integrada por un recurso procedente de la partida presupuestal de la Secretaría Estatal del ramo agropecuario, que se asigna y radica a contratos de fideicomisos a favor de cada uno de los 46 municipios del Estado.

²⁵ Para esta parte se tomó como referencia los dos libros que recogen la experiencia de DRG, Canto Campesino a la Vida (pp. 13-29 y 84-107) y La Dignidad Compartida (pp. 9-26, 65.-82 y 73-106).

Se formó un Comité Técnico a nivel estatal en el que participan distintos funcionarios de estos dos niveles de gobierno, más Desarrollo Rural de Guanajuato A.C. como encargado de la operación del programa con métodos participativos.

Durante 1993 se rechaza la inclusión de recursos federales que se negociaban para el fideicomiso, a fin de evitar la supeditación del conjunto al sistema de ejercicio y comprobación del Convenio Único de Desarrollo.

Para radicar los recursos, los municipios debieron cubrir una serie de requisitos, comenzando por su aportación en dinero al FIDER, en forma proporcional a la inversión realizada por el gobierno del estado. También contar con una oficina ex profeso y equipada, además de poseer al menos con un vehículo y un equipo eficiente de promotores, formados en la metodología participativa de DRG; además de reportar periódicamente los avances físico-financieros de las obras aprobadas y promover y apoyar al Consejo Municipal Rural, instalado mediante este proceso promocional desde las comunidades. En caso contrario, los recursos se veían disminuidos para ese fideicomiso municipal incumplido y no se podían recuperar.

La aplicación de un método participativo en la promoción de las obras a realizar, significó que las comunidades rurales diagnosticaban sus necesidades y planteaban sus alternativas y planes de trabajo mediante el Consejo Rural Comunitario, para que el Comité Técnico Municipal, en representación de la presidencia municipal, ejecutara la obra pública, con vigilancia de DRG.

Dentro de esta misma reglamentación corresponde a los Consejos apoyar a las comunidades más atrasadas, para lo cual aplican un esquema de apoyo diferenciado a las aportaciones de las comunidades para sus obras, con base al número de personas beneficiadas y al cumplimiento y comportamiento de la comunidad en cuestión.

En cuanto al ejercicio del FIDER, se formaron desde la asamblea comunitaria las estructuras de representación campesina al interior de cada municipio, necesarias para el manejo transparente de estos recursos, abaratando y mejorando la construcción de las obras, optimizando los tiempos y respondiendo éstas a verdaderas necesidades de desarrollo comunitario.

DRG fue el encargado de dar seguimiento a que la tarea de los promotores municipales fuera un trabajo de tipo promocional y no sólo de consulta a los campesinos, mediante su capacitación en la metodología participativa y el acompañamiento a los promotores y Consejeros, logrando así la concreción de los planes de desarrollo integral en el medio rural.

El origen de la relación entre DRG y Carlos Medina se ubica durante los años de 1989 a 1991. Carlos Medina, entonces Presidente Municipal de León, contrata a DRG para la implantación de un modelo de trabajo participativo en la realización de la obra pública en las más de 100 comunidades rurales del municipio.

En este ejercicio, el presidente municipal estuvo presente para trabajar con las comunidades en sus reuniones de análisis y decisión: "El resultado fue muy bueno porque yo le dije a Carlos Medina que una parte muy importante era que él fuera a las comunidades, no en plan de inaugurar o de prometer nada, sino que fuera a conocer el proceso educativo que se llevaba, y le pedía que fuera al menos un día por semana, lo cual cumplió con excepciones, cuando tuvo que salir, creo que eran los miércoles que él dedicaba a ir a las comunidades rurales, y realmente, aunque inicialmente había una inercia así de qué voy a inaugurar, o qué voy a hacer" (Entrevista a Luis Fernández Godard²⁶ 2005).

²⁶ Ex Director de Desarrollo Rural de Guanajuato A.C

Cuando Carlos Medina fue nombrado Gobernador interino del Estado, presenta a DRG el reto de trabajar de manera similar en los cuarenta y seis municipios de la Entidad, como organismo externo del aparato gubernamental: "Cuando entra ya de Gobernador, me dice vamos a hacer esto pero en los 46 municipios , nada más con una diferencia, que no sean ustedes los promotores que atiendan directamente a las comunidades sino más bien que formen en cada municipio un equipo de promotores que se convertiría en una oficina de Desarrollo Rural pero ya municipal; y segundo, con qué se iba a financiar aquello, y fue cuando le propuse el Fideicomiso para el Desarrollo Rural, el FIDER que se llama, y que después ese nombre fue el que se adoptó para todo el programa. Lo mismo que le había pedido para el municipio de León, de visitar una vez por semana al menos, le dije que también lo hiciera ya como Gobernador, teniendo en cuenta que eran 46 municipios, pues no podía estar tan frecuentemente en cada municipio, pero sí le dedicaba un día a las reuniones en las comunidades rurales" (Entrevista a Luis Fernández Godard 2005).

En febrero de 1992 se inició el programa, el cual durante los primeros dos años de trabajo implementó acciones innovadoras en la forma de trabajo con los gobiernos municipales para la promoción del desarrollo rural. En abril de 1992 fue firmada la carta de intención donde el Gobierno del Estado y lo 46 municipios del Estado aceptaron la conformación del programa y a los pocos días el Gobierno del Estado hizo un depósito inicial con los que quedó constituido formalmente el Fideicomiso para el Desarrollo Rural.

Hacia 1991, el panorama institucional de las dependencias municipales responsables del desarrollo rural no era de ningún modo halagadora:

- 1) Tendencia mayoritaria en las administraciones municipales de orientar el trabajo y la inversión hacia la cabecera municipal.

- 2) En sólo 8 de los 46 municipios del Estado se contaba con una oficina de Promoción Rural, de las cuales ninguna tenía entre sus objetivos la promoción comunitaria (sino la versión rural de Obras Públicas o la de una ventanilla de trámites).
- 3) La participación de las comunidades rurales era prácticamente nula, salvo en programas donde su cooperación económica fuera indispensable.
- 4) La forma de pensar de los administradores municipales implicaba un menosprecio hacia la capacidad de los campesinos.
- 5). En el Gobierno Estatal se carecía de una planeación basada en el análisis de las necesidades sentidas de las comunidades rurales. Lo que se tenía como plan de obra rural era un listado de obras por compromiso de los funcionarios.

En 1993 DRG establece como objetivo general el de propiciar en las comunidades rurales del estado de Guanajuato, procesos de desarrollo integral, de tal manera que se logre que sean los mismos campesinos quienes impulsen su propio desarrollo, desde la toma de decisiones sobre los recursos estatales y municipales, hasta la realización concreta de las metas que se propongan.

La metodología, de corte participativo plantea que el promotor externo, organizado en torno a cada presidencia municipal, se incorpora al proceso con sus aportes y riquezas personales, mediante la aplicación de un conjunto de principios, métodos y técnicas que facilitan la participación de la comunidad.

Los Consejos de los campesinos representan a todos los habitantes de la comunidad para juntos responder al planteamiento de planeación que se dispara con el trabajo de autodiagnóstico: ¿cuáles son las principales causas y problemas que impiden el desarrollo integral de nuestra(s) comunidad(es)?

De esta manera, cada una de las comunidades, aquellas mayores de 100 habitantes y/o con representación municipal de Delegado, instalan su Consejo comunitario, el cual asume la tarea de la planeación y representación así como la coordinación de aquellos otros comités que existan en la comunidad para alguna comisión o programa particular. Un conjunto de comunidades, más o menos 10, articuladas entre sí por sus condiciones geográficas, de comunicación, culturales o cualesquiera otras que históricamente faciliten su nexo cotidiano, constituyen un “polo de desarrollo” y se representan en común a través de un Consejo en el que participan habitantes de cada una de esas comunidades: el consejo de polo.

Finalmente, la representación municipal se establece en aquellos consejeros de polo, y por ello Consejeros comunitarios, que a nombre de cada uno de estos polos se integra al Consejo Municipal Rural para dar seguimiento permanente a los acuerdos del Plan de Desarrollo Municipal que se elabora durante este proceso.

Para que esta estructura de organización campesina fuera posible, previamente se creó de manera plural en cada municipio un equipo de promotores rurales, capacitados en la metodología participativa, que propiciara toda esta organización. Para financiar las acciones del Programa, se instituye un Fideicomiso para el Desarrollo Rural (FIDER), con dinero del Gobierno del Estado, y 46 Fideicomisos Municipales para el Desarrollo Rural, con dinero tanto del Fideicomiso Estatal como con dinero del propio Municipio. Así se logró que por primera ocasión hubiera un presupuesto específico para el área rural.

El procedimiento bajo el cual se aplican los fondos gubernamentales del estado y del municipio para la integración del fideicomiso responden a una lógica general de redistribución de las aportaciones a los municipios, en donde se privilegiaron bajo una fórmula diferente no sólo los factores de población total y recaudación tributaria por servicios, sino incorporar los elementos de marginalidad, población rural y número de comunidades, para dar más a quienes mayores necesidades básicas tienen.

En este procedimiento los recursos son programados desde un Comité Técnico Estatal, integrado por funcionarios de primer nivel de las Secretarías del Estado relacionadas con el desarrollo social y la participación de la asociación civil promotora del programa, para hacerlos llegar a un fideicomiso a favor de cada administración municipal en función del cumplimiento de ciertos factores convenidos: 1) personal capacitado e infraestructura de espacio de trabajo y vehicular para la promoción facilitados por la presidencia municipal, 2) la instalación y el seguimiento a los Consejos Comunitarios, de Polo y Municipal Rural que conforman la estructura campesina que diseña el Plan de Desarrollo para las comunidades rurales del municipio, 3) el cumplimiento oportuno de los depósitos de la parte acordada con el FIDER, 4) el efectivo registro y entrega de reportes sobre los avances físico y financiero de los recursos recibidos, y 5) el trabajo maduro del Consejo Municipal Rural, demostrado en la elaboración de un buen plan de desarrollo rural para su municipio.

La estrategia fundamental del proceso de participación comunitaria está sujeta a tres estructuras básicas de representación y organización:

- Los Consejos Comunitarios;
- Los Consejos de Polo de Desarrollo; y
- El Consejo Municipal Rural.

- *El Consejo Comunitario*: a nivel comunitario se trabaja con la Asamblea Comunitaria, la cual designa al consejo comunitario.
- *Polo de Desarrollo*: concebido como el conjunto de comunidades que por distintas causas tienen en común el manejo y acceso a mismas condiciones geográficas, oportunidades de servicios, espacios comerciales, religiosos, o de otro tipo, y que confluyen a una localidad que por su magnitud o la concentración de más servicios es denominada "cabecera de polo".
- *Consejo Municipal Rural*: vital figura de la estructura de representación social de las comunidades, sobre la que se desarrolla un conjunto de políticas y expectativas del programa, y que es tanto la figura organizativa de representación del total de las comunidades rurales del municipio, como el canal multiplicador para la promoción al interior de las comunidades representadas.

Con una geografía diversa y un total de cuarenta y seis municipios, se impulsaron varias regionalizaciones del Estado, siguiendo diversos criterios.

Por motivos prácticos de personal y recursos DRG inició su operación con once regiones (once coordinadores convocados por el Director General, y uno a dos promotores de zona conforme a perfil), utilizando las anteriores regionalizaciones gubernamentales y, fundamentalmente criterios generales de geografía y vías de comunicación así como número de localidades rurales.

Además del propósito fundamental de brindar atención al desarrollo comunitario, se generaron efectos multiplicadores de política pública en el nivel municipal que significaron avances en cuanto a la forma en que la comunidad percibió formas más horizontales del desempeño de la función pública.

La articulación de las comunidades y su vínculo con la presidencia municipal como experiencia exitosa es uno de los factores que explican la gran influencia de DRG en el ámbito estatal, los otros son “el respaldo político del Gobernador, la clara estructura metodológica, el equipo de DRG con amplia experiencia directa y la asignación oportuna de recursos para operar” (Entrevista a Luis Fernández Godard 2005).

Las obras más recurrentes en el trabajo de las comunidades rurales son en ese orden: caminos, calles y plazas, agua, electrificaciones y en menor número escuelas, baños públicos y capillas.

Los obstáculos y dificultades más importantes con que se enfrentó DRG durante estos años fueron (Entrevista con Arturo Hidalgo 2005) ²⁷:

- 1) Los relacionados con la formación de un grupo adecuado en número y en capacidades para el trabajo de campo, y el equipamiento para la promoción rural por parte de cada municipio.
- 2) Los obstáculos que responden a asuntos administrativos, referidos a la falta de una cultura de planeación en prácticamente la mayoría de los municipios, la inercia de los programas de gobierno y el inmediatez para atender problemas y solicitudes comunitarias. Además, la falta de registros y reportes de las actividades y obras realizadas.
- 3) Por último los relacionados con la aplicación metodológica del Programa, tales como la falta de coordinación, la controversia inicial con otros programas y dependencias frente a su práctica inercial de toma vertical de decisiones. Igualmente, la condición de interinato del gobierno estatal durante el periodo

²⁷ Ex coordinador de zona y elaboración de proyectos de DRG.

de Medina, donde en cada planeación anual se asumían programaciones de mayor activismo, en función del logro de metas que consolidaran a los ojos del estado y los municipios, la validez del trabajo realizado.

Durante el período de Vicente Fox se modifica substancialmente la relación con las administraciones municipales y se vuelve de menor cercanía. DRG es insertado dentro de una subsecretaría estatal del ramo agropecuario -Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural-; y se provoca un desfase en el trabajo participativo con sus habitantes, con un distante respaldo del gobernador a DRG y los consejos rurales, así como una tendencia de regresión de las autoridades municipales a los modelos paternalistas y verticales de ejercicio del servicio público.

3er proceso: La intervención del Centro de Desarrollo Municipal.

El tercer proceso que determina el enfoque del gobierno de Carlos Medina hacia el bienestar social es la visión municipalista en la planeación y el manejo de recursos, operada a través de la transformación del Centro de Estudios Municipales, oficina dependiente de la Secretaría de Gobierno y de escasa influencia en la administración anterior pues se encargaba de tareas menores como capacitación puntual para funcionarios municipales, al poderoso Centro de Desarrollo Municipal.

Como producto de su experiencia en la presidencia municipal, expresa en su toma de posesión el compromiso de respetar y hacer valer el artículo 115 constitucional. Señala que los municipios deben gozar de plena autonomía no sólo en lo político sino también en lo económico y también en la definición de sus prioridades.

Para operar este propósito se toma como pivote estratégico el Centro de Estudios Municipales y lo hace depender directamente del Gobernador para que opere una visión municipalista: "Entendemos que la autonomía del municipio se fortalece en

la medida que las decisiones de interés municipal se toman, esencialmente, por los ayuntamientos involucrando para ello a la sociedad. Por esto nos propusimos apoyar en forma permanente al desarrollo de las capacidades operativas y administrativas de los municipios, así como respaldar la actualización de su marco jurídico y el desarrollo de su infraestructura humana y material" (Gobierno de Guanajuato 1993:18).

En agosto de 1993 se crea el Centro Estatal para el Desarrollo Municipal y desaparece el Centro Estatal de Estudios Municipales. Las funciones del nuevo organismo son promover, apoyar y facilitar la autonomía, autogestión y autorresponsabilidad de los municipios de Guanajuato.

A diferencia de la anterior dependencia tendrá vínculo directo con el gobernador y no con la Secretaría de Gobierno. Su coordinador será Carlos Gadsden Carrasco, elemento fundamental para el gobierno medinista en lo tocante al diseño y operación de la relación con los municipios: "Carlos Medina necesitaba legitimidad, y lo que hace Carlos Medina y ahí participamos directamente Javier Cordero y yo, desde el principio, es reunir a los alcaldes salientes con los alcaldes entrantes y tratar de intercambiar experiencias sobre cómo debería manejarse la administración pública y qué recomendaciones harían municipio por municipio para mejorar la administración, yo creo que nunca se había hecho un ejercicio de esa naturaleza, y la verdad, aunque algunos municipios no cooperaron fue un ejercicio bastante bueno porque finalmente ablandó la situación, se encontraron cara a cara salientes y entrantes, difícil sobre todo cuando prácticamente no había municipios de oposición en tiempos de Corrales Ayala. Entran doce municipios panistas en el 91 o 92, entonces se hacen necesarios los pactos para lograr una transición adecuada. Pero esto nos da la pista de que es muy importante tener en cuenta a los alcaldes entrantes en las decisiones de la política pública, de hecho yo me acuerdo haber participado en una sesión en casa de Carlos Medina en donde tratamos de definir qué significaba subsidiariedad en materia del ejercicio de

gobierno y en ese sentido la definición era: tanto municipio como sea posible y tanto gobierno como sea necesario" (Entrevista a Carlos Gadsden²⁸ 2005).

En 1993 se consolidan los cambios en varios niveles de la relación gobierno estatal y el municipio como la planeación participativa de la obra pública pues históricamente lo que se realizaba en los municipios del Estado de Guanajuato con el dinero estatal y federal se hacía sin considerar la opinión de los ayuntamientos y mucho menos de la comunidad. De este modo se pretende que las necesidades sentidas de las poblaciones sean satisfechas: "Por ello, este gobierno inició en septiembre un proceso con el que, a partir del presente año, cada uno de los ayuntamientos detectaron sus necesidades, las priorizaron, y definieron el programa de obra pública a ejecutar en su municipio. A través de este proceso los ciudadanos pueden ahora participar en las decisiones con sus autoridades y la obra pública, así, responde más a las expectativas de la comunidad" (Gobierno de Guanajuato 1993:19).

La obra pública se comienza a ejecutar mediante un proceso de descentralización, que antes concentraba la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Como paso previo para transferir esta responsabilidad a los municipios, fueron evaluadas sus posibilidades reales de ejecución a través de estudios realizados en conjunto con las administraciones municipales pues la debilidad en la organización municipal y en la capacidad real para operar con eficiencia el propio presupuesto era un problema extendido en el estado de Guanajuato.

Mediante el Convenio Único de Desarrollo Municipal, el gobierno estatal transfirió en 1993 el programa de ejecución de obra a los 45 ayuntamientos con el propósito de que los recursos municipales dependieran también del esfuerzo local. Se continuó con el programa de entrega de los sistemas de impuesto predial a los

²⁸ Carlos Gadsden Carrasco, con trayectoria en la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, Consultor de Empresas en asuntos de calidad y Director del Centro de Desarrollo Municipal.

ayuntamientos. Este año se logró que 15 presidencias municipales recaudaran y administraran su impuesto predial.

Pero quizá el cambio más importante de la relación con los municipios se expresa en la asignación con transparencia y equidad de recursos federales y estatales de obra pública: “El problema que nos plantearon al Centro de Desarrollo Municipal fue el diseño de una fórmula equitativa y transparente que no despertara polémica entre los presidentes municipales, para asignar el recurso que venía de las participaciones federales. Nos reunimos varias veces para ver el asunto y lo que quedó claro es que se necesitaban indicadores externos, o sea algo que fuera marcado por una instancia independiente al estado que además tuviera el carácter de dato oficial, y que no fuera cuestionable. Lo que hicimos, entonces, fue seleccionar algunos indicadores como el número de habitantes, grado de cobertura de las necesidades básicas de la población, número de comunidades dentro del territorio municipal y grado de captación de recursos vía impuestos; le hicimos una propuesta a Carlos Medina y en esa propuesta municipios gobernados por el PAN salían relativamente beneficiados, pero nada muy sustantivo y aún así Medina modificó la proporción, el peso de cada indicador particular para hacer otro ajuste y entonces salieron beneficiados municipios de la Sierra Gorda; se buscó un esquema más equitativo y que además fuera menos cuestionable, se llegó a la asamblea de presidentes municipales y se les dijo, estamos proponiendo esta fórmula, voten ustedes su visión, votaron sin la menos fricción y se llegó a una fórmula consensual” (Entrevista a Flavio Rojo ²⁹ 2005).

Debido a esos cambios “logramos una distribución más justa. Así, los municipios menos desarrollados recibieron en 1993 recursos para captar obra pública con incrementos que van desde el 50 a más de 400 por ciento, respecto a los de 1992” (Gobierno de Guanajuato 1993:18).

²⁹ Ex Funcionario del Centro de Desarrollo Municipal.

Dinámica y actores políticos.

La llegada al poder de un grupo y un partido distinto a los que tradicionalmente había gobernado en la entidad provocó un cambio drástico en la correlación de fuerzas local.

Por una parte hubo un trabajo inicial para comenzar a desmontar al priísmo de la estructura de gobierno, aún con el obstáculo interno de contar con un Secretario de Gobierno del PRI, el Lic. Salvador Rocha, quien se inserta en esa posición con base en el acuerdo tenido con Carlos Salinas. Los puestos de segundo nivel no fueron tocados, cuestión que proporcionó cierta seguridad y estabilidad en los cuadros medios de la administración pública.

En diciembre del mismo año, 1991, en que Carlos Medina fue nombrado gobernador se efectuaron elecciones para ayuntamientos y diputaciones, y por primera vez el PRI y el PAN se ubicaron con una presencia electoral equiparable al obtener prácticamente los dos el 43% de la votación para ayuntamientos.

Sin embargo la mayor parte de los municipios del corredor industrial, que son los más potentes económicamente y los de mayor densidad poblacional, fueron obtenidos por el PAN en un clara evidencia del avance de su presencia estatal en el contexto del conflicto postelectoral de agosto, que obviamente influyó notoriamente en la disminución de votos a favor del PRI.

Una proporción mayor obtuvo el PRI en las elecciones municipales de 1994, cuando registró el 52% de la votación total, contra el 36% del PAN. El organismo que organizaba y vigilaba el proceso electoral, ante la ausencia de un órgano autónomo electoral, era la propia Secretaría de Gobierno.

Las legislaturas electas en 1991 y en 1994 correspondientes a Carlos Medina como gobernador, fueron de clara tendencia priísta. En la composición del Congreso la

representación priísta de la LV Legislatura le triplicaba la presencia al grupo del PAN y para la LVI aumentó la diferencia de 4 a 1.

Cuadro 29. Número de diputados y diputadas 1991-1994 y 1994-1997.

	1991		1994	
	% de votos	No. total de diputados y diputadas	% de votos	No. total de diputados y diputadas
PRI	53.1	20	55.0	21
PAN	34.3	6	31.1	5
PRD	6.6	1	8.7	2

Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso Local, 2004.

Como actor político el grupo parlamentario del PRI y el PRI como partido, mantuvieron una férrea oposición desde 1992 a la aceptación del proceso electoral encabezado por Carlos Medina para dotar al estado de Guanajuato de una Ley Electoral. La formación de la Comisión para la Reforma Política de Guanajuato (CORPEG), como una instancia interpartidaria encabezada por la Secretaría de Gobierno, aceptada inicialmente por el PRI, fue rechazada y los priístas salieron en bloque de ella por considerar inconstitucionales las reformas propuestas.

Ante la oposición del PRI el gobernador diseñó una estrategia distinta, presiona al PRI a través del Presidente de la República, se liga al PDM y al PRD y comienza a realizar foros en distintos municipios para fortalecer la opinión ciudadana y empresarial sobre la necesidad de contar con la Ley Electoral local.

Incluso el PRI, a través de la LV Legislatura, amenazó con nombrar otro gobernador interino si Carlos Medina insistía en no considerar las observaciones de su grupo parlamentario. Este choque frontal termina ante la inminente salida de la LV Legislatura y la aceptación de la propuesta. La LVI Legislatura, acepta colaborar

para que se radique y apruebe la Ley que normaría las elecciones para gobernador, programadas para mayo del 2005.

Este conflicto entre los dos partidos más importantes del estado y el alineamiento de empresarios aliados de uno y otro lado, fue el fundamental durante el interinato de Carlos Medina. El seguimiento del conflicto político y las respuestas estratégicas a partir de las acciones del oponente absorbieron la atención pública y permitió que los ámbitos del desarrollo social estuviesen menos vigilados que el aspecto electoral.

De las primeras acciones que el Gobierno del estado impulsó después de las elecciones de 1991 fue la realización de reuniones mensuales entre todo el gabinete y los presidentes municipales, militantes del PRI en su mayoría.

Ante la posibilidad de ejercer la autoridad verticalmente, lo que hubiese acarreado una lucha frontal y también habría abierto un frente nuevo de problemas, el Gobernador le apuesta al diálogo y convence a los ediles de la necesidad de convenir el procedimiento para el reparto equitativo de los recursos: " En el caso de Medina yo creo que esta apertura a la participación se expresa tanto en la relación con las presidencias municipales que vista desde el CEDEM fue algo que me impacto mucho (...) yo no me daba cuenta en ese momento pero esa relación que tenía Medina y su gabinete con los presidentes en esas reuniones, no se ha vuelto a ver y difícilmente se volverá a ver, a menos que haya un cambio muy sustantivo, de orientación en los gobiernos; pero allí se expresa la motivación democrática de Medina como persona y que logró permear a su equipo, entonces en esa parte en la relación con las presidencia municipales la apertura a discutir la problemática delante de todos; porque ahí cualquiera decía lo que se le daba la gana sobre el secretario que quería, o sobre el gobernador o sobre lo que fuera. Y en principio habiéndose generado dinámicas de confrontación muy fuertes, eso fue

allanándose hasta llegar por ejemplo, a esa forma que mencionamos, de la forma de asignación de recursos” (Entrevista a Flavio Rojo 2005).

Un conflicto latente que se pudo sortear fue con la organización territorial estructurada a partir del Programa Nacional de Solidaridad, con la que se tuvieron algunos problemas y representaron un dolor de cabeza para la tarea que hacía el CEDEM: “En abril de 1993, se produce un proceso intenso de movilizaciones de la Coordinadora Estatal de Solidaridad en contra del proyecto de municipalización de Solidaridad que implicaba la transferencia de los recursos del Ramo XXVI hacia los municipios; las demandas se dirigieron hacia la destitución de Gadsden o, en su defecto, la desaparición del CEDEM. Durante varios meses la Coordinadora y el CEDEM se involucraron en un proceso de negociaciones. Uno de los acuerdos generados fue la integración de un equipo que permitiera darle seguimiento a las propuestas de inversión de obra pública” (Entrevista a Araceli Cabrera³⁰ 2005).

Se argüía que las tareas del CEDEM violaban el precepto constitucional sobre la imposibilidad de tener una autoridad mediadora entre el Gobierno del Estado y el municipio. Las formas de presión se modificaban pero una de las acciones más violentas fue la toma de las instalaciones por parte del grupo priísta Antorcha Campesina.

Incluso a la petición para que la Federación aportara recursos al FIDER, hay la interpretación desde dentro del gobierno de Medina, de que la negativa de Carlos Salinas de Gortari para no apoyar económicamente fue porque “él sí veía claramente que aquí había una estructura que iba fortaleciéndose y que competía un poco con la estructura de Solidaridad, yo creo incluso que vislumbró que era más sólida por la permanencia de la organización que la de Solidaridad” (Entrevista a Luis Fernández Godard 2005).

³⁰ Ex Directora de Organización Social del CODEREG.

El discurso del gobernador fue el de la conciliación y el acuerdo: “una filosofía fue no combatir ni a los Comités de Solidaridad, que vaya que nos hacían batallar, no a las organizaciones sociales, sino más bien trabajar con ellas, con todas, inclusive con aquellas organizaciones que tenían una liga partidista corporativa clientelar, trabajábamos con ellos, al final de cuentas ellos fueron cambiando y esto no sólo en el aspecto de infraestructura, de condiciones de servicios que den una vida digna, sino que te podría decir inclusive hasta con los taxistas, o sea, no nos importaba de qué organización era, trabajábamos con ellos, trabajamos una nueva ley para transporte público en el Estado, para otorgar las concesiones de una manera mucho más transparente “ (Entrevista a Carlos Medina 2005).

Sin embargo durante su segundo Informe cerca de 600 militantes del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) se manifiestan ante Carlos Medina y lo despiden con gritos de fascista, en razón a los problemas suscitados en la Colonia El Guaje de León, por el encarcelamiento reciente de su líder Adolfo Andrade.

Días antes se había logrado desactivar un conflicto con los taxistas irregulares que decidieron no participar en el plantón afuera del Palacio Legislativo, ante la promesa de diálogo por parte del secretario particular del gobernador Ramón Martín Huerta.

El conflicto al que aludían los militantes del MIR se da porque “Carlos Medina tenía una reticencia desde que fue presidente municipal a dialogar con el MIR en torno a la regularización de terrenos que la propia organización poseía legalmente. Prefirió poner un cuatros a Adolfo Andrade, en confabulación con el presidente municipal Eliseo Martínez, y enviar tropas de asalto a la colonia. La razón principal de la represión es que nos tenían miedo y temían la proliferación del MIR a otros

municipios como San Felipe, Silao y Valle de Santiago" (Entrevista a Ma. de la Luz Muñoz ³¹, 2005).

Los miristas acusaron a los gobiernos estatal y al municipal de diseñar y operar una estrategia de división al interior de la colonia al impulsar una directiva cómoda a los intereses de la presidencia panista, además de colocar a más de 50 uniformados para controlar a la disidencia, y de favorecer con recursos públicos y regalos a los niños de grupos selectos de la colonia. De este modo en tres grupos se dividió la colonia: los miristas, los de la mesa directiva y los que se mantiene al margen, pero no desean conflictos.

El gobernador Carlos Medina manifestó al respecto que las acciones no son originadas por el temor a que el MIR extienda su poder: "aquí el poder es de toda la ciudadanía, y aquí tampoco vamos a permitir ni a tolerar ese tipo de cotos de poder, el gobierno del estado no apoya las acciones del Guaje (...) no deteriora la imagen del gobierno (el uso de la fuerza) porque malo sería que nos quedáramos como si todo estuviera bien, nosotros actuaríamos en consecuencia ³²" (Carlos Medina 1992).

Con el PRD, el PAN estableció una alianza táctica para sacar adelante la Reforma Electoral de Guanajuato. Sin embargo la alianza no fue obstáculo para que el único diputado en Congreso de aquel Partido, se pronunciara públicamente en contra del arreglo electoral que lleva a Carlos Medina a la gubernatura. Señaló también el manejo poco transparente de los recursos públicos utilizados en el proyecto USO y por las estrategias económicas consideradas neoliberales y de beneficio para la élite. La oposición activa se extendió hacia la solidaridad con el MIR sobre las denuncias presentadas en relación a la violación de los derechos ciudadanos.

³¹ Integrante de la Dirección del Movimiento de Izquierda Revolucionaria.

³² La colonia El Guaje a partir de los conflictos de 1993 y 1994 disminuyó su capacidad combativa y se disgregó en varios grupos, uno de los cuales conservó su militancia en la izquierda.

Sobre los grupos al interior del PAN representados en distintos niveles de gobierno como los llamados doctrinarios, neopanistas o los de ultraderecha, ligados al Yunque, no se evidencian mayores contradicciones, posiblemente obligados por la necesidad de presentar un frente compacto ante el conflicto mayor suscitado por la Reforma Política.

El movimiento sindical independiente, los sindicatos corporativizados y el resto de los movimientos sociales como la UCOPI y la incipiente UCD no influyeron mayormente en las acciones de gobierno y mantuvieron militancias testimoniales.

Algunos organismos no gubernamentales existentes en la entidad comenzaron a tener cierto acercamiento al gobierno del estado como la Fundación de Apoyo a la Infancia y grupos asistenciales y promocionales de la sociedad civil de Irapuato y de León e incluso hubo una demanda para que, así como Desarrollo Rural de Guanajuato tenía financiamiento público, se les otorgara apoyo económico para sostener las actividades de beneficio a la población que venían desarrollando desde hace años.

4 El intento de impulsar una política social transversal. (1995-2000)³³.

Vicente Fox llega al Gobierno del Estado en una situación política e institucional más favorable que la de su antecesor Carlos Medina, particularmente en lo relacionado a la posibilidad de avanzar en la implantación de políticas públicas para el bienestar social.

Factores positivos como el clima de gobernabilidad, la conformación de un equipo profesional que preparó con anticipación el Plan de Gobierno, el grupo de funcionarios de primer nivel seleccionados con tiempo suficiente, el Congreso del Estado a su favor a partir de la LVII Legislatura, la experiencia en marcha de los

programas de innovación social y la infraestructura institucional con la que cuenta al inicio del sexenio, son elementos de primer orden para el posible despliegue de esfuerzos públicos con mayor grado de complejidad en relación al período de Carlos Medina.

El Plan Básico de Gobierno 1996-2000 define, a juicio del Gobierno Estatal, cuáles son los principales problemas sociales, qué propósitos surgen de tales problemas, las estrategias generales para ligar el diagnóstico y los objetivos de gobierno y cuáles son las instituciones involucradas en la atención a las dos prioridades de Gobierno surgidas de los dos grandes capítulos que componen el reto social: el Desarrollo Social propiamente y la Transformación Educativa. Aunque en el Plan no se establecen los programas o mecanismos concretos para lograrlo.

Las dependencias del Poder Ejecutivo responsables de operar el Desarrollo Social son la Secretaría de Salud, la Coordinación General para el Desarrollo Regional (CODEREG), la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento y el DIF y de forma secundaria, el Consejo Guanajuatense de la Juventud y el Deporte (CONGUAJUDE), el Consejo Estatal de Planeación, el Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato y la Subsecretaría de Desarrollo Rural.

Los principales cambios establecidos al inicio del sexenio foxista en este nivel de las instituciones sociales son: la creación del CODEREG, que sustituye al CESDEM, perfilándose como la estructura de gobierno responsable de la coordinación del desarrollo social y la subordinación del poderoso FIDER a la Subsecretaría de Desarrollo Rural, que finalmente ahogaría la creatividad y la influencia que aquél tuvo durante el período de Carlos Medina.

³³ Este período duraría menos de seis años para que se pudiera homologar con las elecciones federales y municipales y así tener elecciones concurrentes.

Con respecto al reto educativo, también al inicio del período 1995–2000, se tiene como instituciones clave a la Secretaría de Educación -surgida a fines del período medinista por la fusión de los sistemas educativos estatal y federal-, el Instituto de la Cultura, la Universidad Tecnológica del Norte de Guanajuato y la Universidad Tecnológica de León. En el área educativa, se crea el Centro Interuniversitario del Conocimiento, primera innovación en la estructura organizativa que sería seguida por otros experimentos que a la larga no funcionarían como el Instituto de Educación Permanente.

Dinámica general de atención al bienestar social.

En términos del discurso básico sobre el desarrollo social no hay una distinción evidente con Carlos Medina. Bajo el principio del humanismo y “ejerciendo un gobierno cuyo eje central es el hombre con derechos y responsabilidades. Nuestras actividades en el área social tienden no sólo a proporcionar los satisfactores básicos, sino, a partir del respeto a la dignidad de la persona, promovemos el desarrollo integral del individuo y fomentamos la organización de las comunidades para que sean partícipes de su propia superación (...) es por ello que el gobierno del Estado fomenta la auténtica solidaridad entre los guanajuatenses como una forma de colaboración para enfrentar los problemas comunes. Pero también aplica la subsidiariedad, no con el afán de sustituir sino de impulsar las iniciativas de las comunidades para resolver problemas y generar su propio crecimiento.” (Gobierno de Guanajuato 1992:47).

La concreción de estos principios doctrinarios del Partido Acción Nacional, se harían con base en tres procesos por los cuales el gobierno intentó impulsar el bienestar social: primero, el intento de una reorientación de la educación formal bajo bases más conservadoras, cuando menos a partir de las tareas asignadas a los funcionarios educativos de primer nivel; segundo, la búsqueda del diseño de una política social pertinente para los problemas del estado de Guanajuato, con ayuda de organismos externos al gobierno y tercero, la dispersión de las

actividades de las Secretarías y órganos creados para la atención del déficit de servicios públicos, originada por el estilo personal del gobernador y por el inicio a principios del sexenio de su precampaña hacia la presidencia de la República. Esta última característica será descrita de forma más integral cuando se analicen los actores políticos.

1er proceso: Los cuadros conservadores frente al déficit acumulado.

El reto educativo para el quinquenio fue formulado de este modo: "Lograr una transformación educativa radical en la cual los valores humanos, los conocimientos y habilidades, sean el fundamento para el desarrollo integral de todos los guanajuatenses" (Gobierno del Estado 2000³⁴).

En el Plan de Gobierno se señalan como objetivos:

- 1) Reducir el porcentaje de analfabetas en el Estado.
- 2) Incrementar el total de alumnos atendidos en todos los niveles educativos.
- 3) Incrementar la eficiencia terminal.
- 4) Disminuir el índice de deserción en todos los niveles escolares.
- 5) Proveer de capacitación para el trabajo.

Hacia fines de 1997 se publica el programa para la Transformación Educativa, que toma como uno de los insumos el Plan Básico de Gobierno pero complementado con un diagnóstico cuantitativo, con el análisis de documentos normativos y con los resultados de consultas con padres de familia, docentes, directivos, sector productivo, alumnos y expertos.

³⁴ Se vuelve a hacer la aclaración que El Plan Básico de Gobierno 1996-2000, en su versión electrónica, no señala las páginas, por eso se omite tal referencia en las citas.

Llama la atención la consulta con verdaderos expertos y expertas, pues es un documento de mucha calidad, que expone crudamente los retos educativos de Guanajuato³⁵.

El diagnóstico realizado por el grupo de expertos y expertas expone los porcentajes sobre la escolaridad en el estado de Guanajuato:

- Con instrucción superior: 5.47%.
- Con instrucción media superior: 11.09%.
- Con instrucción secundaria: 19.85%.
- Primaria completa: 22.63%.
- Primaria incompleta 23.14%.
- Alfabetas sin instrucción: 2.56%.
- Analfabetas: 14.06%.

Sobre la cobertura en educación básica se dice que se ha incrementado considerablemente, aunque existen problemas severos en la atención a la población preescolar y en la absorción de la secundaria (ver en el cuadro 30).

Cuadro 30. Indicadores educativos fundamentales.

INDICADOR	NIVEL EDUCATIVO		
	PREESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA
FIN DE CURSO 95-96			
Aprobación	91.84%	91.78%	76.09%
Retención	94.23%	96.35%	88.66%
Eficiencia Terminal		79.34%	75.76%
Escolarización Interna		89.72%	72.33%
INICIO CURSO 96-97			
Atención a la demanda	64.77%	98.38%	81.36%
Absorción			74.72%

Fuente: Programa para la Transformación Educativa. Resumen ejecutivo: 6. SEG. 1996.

³⁵ Participaron personas como Luis Benavides, Luis Morfín, Cecilia Fierro, Margarita Zorrilla, Carlos Muñoz Izquierdo, María de Ibarrola y Margarita Noriega, todos ellos especialistas en la materia.

A partir de todos estos insumos se definen diez políticas y líneas de acción que no corresponden a las estrategias formulada en el Plan de Gobierno, lo que permite suponer la diferente racionalidad utilizada para definir este Plan de Gobierno y el Programa Sectorial sobre Educación, cuando se esperaría una línea conductora básica entre ambos. La diferencia entre ambas radica en la distinta óptica con la que se observó el fenómeno educativo. En el Plan de Gobierno la óptica fue la de atender a los déficits sobre la demanda no atendida y en cambio el Programa para la Transformación Educativa establece una perspectiva de mediano y largo plazo para después subordinar las metas y las acciones a esa tendencia estratégica.

Las políticas establecidas en el Programa para la Transformación Educativa muestran un planteamiento más cuidado, consistente y elaborado (Gobierno del Estado 1997:14).

Al frente de la Secretaría de Educación se nombra a Fernando Rivera Barroso, un ingeniero editor de libros de la ciudad de México, perteneciente al grupo Alianza de Maestros *ALMA* (formado para devolverle el alma del servicio al magisterio) y considerado como parte de las cuotas que Vicente Fox debía de pagar a los apoyos del grupo Yunque (Alvaro Delgado 2003:156).

El nuevo secretario recibe una institución que recién salía de una enredada fusión de los sistemas nacional y estatal de educación y, al parecer, no se tuvo tiempo para afianzar mínimamente algunos puntos nodales: "ese fue el paquete que recibió Rivera Barroso, una Secretaría totalmente desestabilizada, y él que no sabía nada de educación y su equipo que también era un equipo con muchos méritos partidistas o yunqueros, pero con casi ningún mérito de experiencia educativa. Entonces creo que fue cuando se empezó a colapsar, y se revirtieron las tendencias, que con mucho trabajo y sacrificios se habían logrado establecer, que

Recurrir a expertos y expertas sería una tónica inicial del Gobierno de Vicente Fox repetida para la Política Social que no correspondería a la operacionalización en los programas impulsados.

eran una tendencia de recuperación, eran modestas se iban recuperando uno por ciento, dos por ciento los diferentes indicadores que íbamos valorando, íbamos en una línea de recuperación que se truncó” (Entrevista a José Trueba 2005).

Una de sus primeras acciones fue editar en enero de 1996 el primer y último número de la colección “Así Educa Guanajuato” con el título “Así guía”.

Este polémico folleto con un tiraje de 50,000 ejemplares, destinado a la formación valoral de profesores y profesoras, fue retirado de la circulación por el rechazo generalizado a sus contenidos autoritarios y puso en alerta a la opinión pública pues se consideró una muestra de los cambios que se querían impulsar desde la esfera educativa.

El folleto inicia con una cita de Karol Wojtyla sobre el amor, la educación y los valores y de las partes más cuestionadas se extraen algunos renglones:

- Jefe: etimológicamente es el que está a la cabeza, o mejor dicho, el que es la cabeza; pero en bien del cuerpo entero. Jefe es el que sabe hacerse obedecer y respetar a la vez. ¿Quién es el verdadero jefe de una empresa? ¿A quién será imputada la responsabilidad en caso de fracasar? (Secretaría de Educación de Guanajuato 1996:7).
- ¿Porqué se necesitan maestros que sean jefes? Una asamblea es incapaz de mandar. Tropa sin jefe es tropel. Sin un jefe que ordene y coordine, sin un jefe que piense y transmita su pensamiento a los subordinados (...) cuando falta jefe manda la anarquía y la anarquía no es buena más que para destruir (Secretaría de Educación de Guanajuato 1996:8).
- Firmeza: el que dirige debe saber lo que quiere, debe de saber pedirlo a quien corresponde y ser firme hasta lograrlo. La debilidad y cobardía engendran

desconfianza e ineficacia (...) Maestro, debes ser hombre de carácter, debes saber mandar y mantenerte firme hasta que logres tu meta (Secretaría de Educación de Guanajuato 1996:19).

- El arte de reprender: el reproche del jefe verdadero no es ducha que enfría, sino sople que anima el ardor.
- El arte de castigar: castigar no sólo es un deber sino sobre todo es a menudo un deber penoso, al que no tiene derecho a sustraerse. Jamás castigemos en un momento de irritación: generalmente aguardaremos al día siguiente para fijar el castigo (Secretaría de Educación de Guanajuato 1996:33).

La visión educativa que se trasluce del folleto es a todas luces autoritaria, verticalista y poco dialogante. Existe un marcado contraste entre esta visión y la que había privado en los períodos anteriores en donde se habían fomentado escuelas de pensamiento relacionadas con los derechos humanos y el fomento de actitudes y valores democráticos.

La presencia de posturas verticales y conservadoras en la esfera educativa, particularmente en los cuadros de primer nivel, aportaría abundante materia para la crítica hacia el gobierno foxista a lo largo de todo el período.

Se inicia un proceso para ubicar a cuadros propicios provenientes de grupos locales, de gobiernos panistas de otros estados como Baja California y de organismos nacionales de la sociedad civil, todos de corte conservador, en puestos de primer nivel, como la Lic. Guadalupe Domínguez asesora del secretario, el Ing. Juan Carlos López sub secretario de Planeación, el Lic. Enrique Aranda en la Subsecretaría de Recursos Humanos, el Arq. Victor Manuel Ramírez Valenzuela como Subsecretario de Educación Media y Superior (Alvaro Delgado 2003:156 -

158). También al Dr. Fernando Gutiérrez Director del CECyTEG y el Lic. Carlos Alvear como responsable del proyecto de formación en valores.

Además de los señalamientos de la derechización educativa, las imputaciones sobre la ineficiencia se verían alimentadas posteriormente con dos argumentos adicionales: la organización de foros educativos con una dinámica dirigida a “hacer ruido” de cara a la campaña por la Presidencia de la República y el fracaso del Instituto de Educación Permanente, de creación posterior, que estuvo acompañado del intento de introducir un impuesto especial para financiar su funcionamiento.

Para el último Informe de Gobierno presentado por Vicente Fox se destacan los logros correspondientes al ciclo 1998–1999: se destina a la educación el 60% del presupuesto que ejercen las dependencias del Poder Ejecutivo y se reporta promedio de escolaridad de 6.5 años, contra 5.8 años en 1994; un índice de analfabetismo de 12.9%, contra 14.3 en 1994 y un nivel de absorción en secundaria de 83.8%, contra 75.6% en 1994 (Gobierno de Guanajuato 1999:3).

Estos avances quedan lejos del logro de las metas que se habían planteado al inicio del ejercicio, que fijaron la pretensión de aumentar a 9 años el grado de escolaridad y lograr la cobertura al 100% en secundaria.

Los excesos verbales del gobernador sobre los logros educativos no colaboraron para hacer un análisis sereno de las metas alcanzadas y también de las ineficiencias, que siguieron colocando a Guanajuato en el tercio de los estados con más graves rezagos educativos.

La reforma organizativa más importante del período se efectúa en 1999 con la creación de ocho Delegaciones Regionales de Educación (Norte, Noreste, León, Centro Oeste, Este, Suroeste, Centro Sur y Sureste), con funciones más

administrativas que educativas, y se reestructuraron las Unidades Administrativas de la Secretaría. Al frente de las Delegaciones se colocan personas provenientes del SNTE, a funcionarios con una amplia trayectoria magisterial y miembros de los grupos conservadores.

Prioridad a la educación media y superior.

Colocados los cuadros directivos con una perspectiva conservadora en los puestos de primer nivel, trataron de impulsar la reorientación de procesos y contenidos en el marco de las opciones de un proyecto educativo que en la práctica se preocupa por fijarse en un segmento de población excluida, pero no los de la educación básica, sino de la educación media, y la educación superior.

Coincide esta etapa de 1995 al 2000, con un proceso de descentralización de las facultades federales en materia de educación media y media superior y superior y “se establecen decisiones en el sentido de asignar a los estados las autorizaciones para la creación de nuevas carreras y nuevos programas, nuevas escuelas, y entonces al mismo tiempo promueve una cosa muy importante, promueve un programa de becas y financiamiento educativo para jóvenes, que no tuvieran acceso a bachillerato y educación superior, se llamó bk mil y después ya se institucionalizó y es Educafin, el Instituto de Financiamiento para la Educación, entonces eso es una cosa novedosa en términos del estado” (Entrevista a Guillermo Tapia ³⁶ 2005).

La opción por atender la oferta en el nivel medio y superior, provocada por la necesidad real de abatir el grave déficit que colocaba a Guanajuato en los últimos lugares a nivel nacional, sería una característica que define una parte significativa de la política educativa de Vicente Fox.

³⁶ Guillermo Tapia es académico universitario y ex Director de Investigación de la Secretaría de Educación de Guanajuato.

En el I el Informe de Gobierno, se reporta que se enfrenta el reto de ofrecer una oferta educativa de calidad para brindar servicio a los egresados y egresadas de secundaria que no continúan estudiando en el superior por falta de oportunidades mediante la operación del modelo educativo sistema CECYTEG, diseñado como bachillerato técnico bivalente que integra contenidos regionales, involucra a los padres de familia y a la comunidad en general; forma a los jóvenes como emprendedores y trabaja estrechamente con los sectores productivos del estado para beneficio de la juventud guanajuatense.

Durante este período inicia sus actividades la Universidad Tecnológica de León, que junto con la Universidad Tecnológica del Norte de Guanajuato fortalece una nueva opción de estudios el nivel superior. Las características de este modelo educativo, según se reporta en el I Informe, son innovadoras: calidad, polivalencia, intensidad, flexibilidad, pertenencia y continuidad. El sistema universitario se completa en 1999 cuando se crea la Universidad Tecnológica del Suroeste de Guanajuato de alcance regional con la oferta de carreras de Técnico Superior Universitario.

Para 1997 comienza a operar el Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior (SABES), creado para ofrecer a los jóvenes de las comunidades rurales y suburbanas la oportunidad de estudiar lo más cerca posible de su lugar de residencia. Funciona en ocasiones como un sistema escolarizado y en otra como de educación a distancia, con un esquema de universidad virtual apoyado en las telecomunicaciones y las redes electrónicas, entre otros recursos.

Tres son los programas que comprenden el Plan de Desarrollo del SABES para el periodo 1996-2000: el videobachillerato (VIBA), el Sistema Interactivo de Educación Superior (SEIS) que se transformaría después en la Universidad Interactiva y a Distancia del Estado de Guanajuato (UNIDEG) y el Sistema Interactivo de Capacitación y Actualización Profesional (SICAP).

Para apoyar a los jóvenes de escasos recursos se constituye a inicio del período foxista un sistema novedoso pero a todas luces insuficiente de apoyos económicos para los niveles medio y superior. En 1999 se transforma en el Instituto de Financiamiento e Información para la Educación, EDUCAFIN. Cuenta con cinco instrumentos de apoyo.

El BKMil para alumnos de primer semestre de preparatoria; el Programa BK 2 Mil, muy similar al anterior, pero con algunas modificaciones y también está dirigido a las zonas rurales del estado.

El tercer instrumento es el Programa de Financiamiento Educativo, destinado a los alumnos con carencias que se ubican en un margen medio de ingresos. Se les otorga una beca préstamo, con las mayores facilidades para que lo paguen. Entre los requisitos se les marca un promedio mínimo de 8.5 y que estudien en escuelas particulares, ya que el financiamiento sólo aplica para el pago de inscripción y colegiaturas. Se les cobra durante el semestre el 25 % de la cantidad que se les prestó, y se divide ese 25% entre 6 mensualidades, mismas que debe depositar a una cuenta de EDUCAFIN; el 75% restante lo pagan al terminar sus estudios.

El Programa de Apoyos Especiales que beneficia a los alumnos que realizan sus estudios de nivel medio superior, superior o de posgrado en escuelas oficiales. Este apoyo económico está destinado a cubrir gastos de material didáctico y de transporte y el quinto instrumento es denominado apoyos emergentes.

Para el año 2000 se reportan en total el apoyo a 15,304 beneficiarios mediante la operación de los cinco instrumentos de apoyo.

La formación magisterial.

Una segunda característica del proyecto educativo de Vicente Fox son los programas diversos de formación docente, incluida la formación valoral.

Este Programa en Valores, llamado de Crecimiento y Plenitud Humana, consistente en una serie de conferencias y talleres dirigidos a maestros y padres de familia, tiene la particularidad de apoyarse en un fichero que contiene reflexiones generales de índole moral, ligadas muy superficialmente a los objetivos generales de los programas de estudio oficiales y completados por la particular concepción sobre los valores fundamentales a juicio del personal de la SEG. El programa sustituyó a una propuesta de formación valoral basado en Educación para la Paz y los Derechos Humanos que se venía trabajando desde las administraciones anteriores y que fue cortada abruptamente.

El fichero se divide en tres grandes bloques correspondientes a fases del desarrollo personal: el primero es sobre la introspección y la reflexión titulado "Yo, mi comunidad y el mundo"; el segundo trata de conducir hacia la toma de compromisos de vida "¿Cómo descubrir el sentido de mi vida?".

El tercer bloque explora la forma en que se puede llevar adelante la vida que se ha elegido, con la brújula de los valores cardinales. El temario concreto de esta tercera fase es ilustrativo para develar la corriente ideológica que se encuentra detrás de este instrumento educativo:

- Los valores como orientadores y su aplicación en la vida diaria.
- La fuerza de los hábitos.
- La inteligencia y voluntad.
- Formando la justicia: sinceridad, orden y liderazgo.
- Formando la fortaleza: perseverancia, responsabilidad, generosidad.
- Formando la templanza: austeridad, amistad, respeto.
- Formando la prudencia: lealtad, humildad, audacia.

De nueva cuenta, este planteamiento educativo se inscribe en la línea expuesta en el folleto "Así Guía". Aunque menos autoritaria en su implementación metodológica

esta perspectiva valoral idealista considera a priori la existencia de ciertos valores universales atemporales que se deben ejercitar para la obtención de virtudes morales y en donde el orden, la autoridad y la disciplina –todos ellos convergentes hacia la conservación de lo que ya está viviéndose o en la búsqueda de una sociedad con tales características- juegan un papel de primer orden en su *aplicación* cotidiana.

Para el primero año de ejercicio se reportan un total 10 mil maestros que pasaron por este proceso (Gobierno de Guanajuato 1996: 78) y para el IV Informe se reportan 5,210 asistentes (Gobierno de Guanajuato 1999:120).

A pesar del proceso asistemático de formación valoral, de concebir que el reto educativo está en “aplicar” valores intemporales y descontextualizados, y que el sistema valoral propuesto no corresponde a la propuesta sostenida por la educación pública, el fichero goza de buena reputación ante el profesorado quizá porque viene a llenar de algún modo el hueco en los programas oficiales sobre la formación en valores y que además contiene un material atractivo y de fácil utilización.

Los Centros de Desarrollo Educativo (CEDES), órganos de atención a la formación del profesorado dependientes de las distintas unidades regionales en las que se subdividió la Secretaría impulsaron foros, concursos, talleres, redes de asesoría y grupos de aprendizaje para el desarrollo profesional del docente. También, frente al problema de la preparación pedagógica se desarrollaron 48 temáticas diferentes que incluyen el “Programa de Actualización en Habilidades Docentes” sobre lectura y escritura, educación para los medios e inglés, con la participación de 81,891 maestros (Gobierno de Guanajuato 1999:121).

En el Programa de Desarrollo Humano del Docente se beneficiaron 13,253 profesores y como apoyo a las instituciones con procesos de planeación

estratégica, se capacitaron en elementos metodológicos para el diseño y operación del "Proyecto Educativo Escolar" –mismo que tiene un enfoque de calidad total- a 127 supervisores, así como directores y docentes de 2,241 escuelas (Gobierno de Guanajuato 1999:120).

Se instituye el Programa Guanajuato Educa con el Ejemplo como una forma de reconocer a las amas de casa, profesionistas, comerciantes, estudiantes, artesanos, maestros, pequeños empresarios, en general ciudadanos guanajuatenses, todos ciudadanos ejemplares dignos de ser modelos de inspiración. Este Programa continuaría a lo largo del período de Romero Hicks.

Se organizaron tres Congresos Internacionales con el lema "Educación Patrimonio y Reto del Tercer Milenio", con una periodicidad anual a partir de 1998.

De participación multitudinaria, el primero logró convocar a 12 mil 753 personas, de las cuales el 90 % eran maestros de diferentes niveles educativos a quienes se les proporcionó una beca para facilitar su asistencia. El Congreso se desarrolló en seis municipios simultáneamente, lo que lo convirtió en un evento único, porque acercó a los maestros con experiencias educativas actuales, presentadas por 71 expertos en educación de reconocido renombre en el ámbito nacional e internacional.

En este Congreso se abordaron temas relacionados con la perspectiva de la educación en el próximo milenio: educación en valores, la globalización de los medios del conocimiento, la participación social en la educación y el nuevo maestro del siglo XXI, a través de 87 conferencias, 18 paneles y 273 talleres. Las tendencias educativas cubrieron desde posturas muy conservadora hasta más abiertas y progresistas.

Se abrieron dos talleres, en los municipios de Pénjamo y Moroleón y además se transmitió localmente por Radio y Televisión de Guanajuato para dar mayor cobertura.

En términos de resonancia política y de nivel de asistencia, los congresos fueron un éxito. Al parecer se pudieron combinar adecuadamente tanto los objetivos de promoción política de Vicente Fox como los de formación del magisterio pues nunca en Guanajuato se había convocado un evento de tal magnitud.

La educación de adultos.

El tercer elemento educativo importante de Vicente Fox fue el aparato institucional construido para promover programas en los diferentes ámbitos de la capacitación y educación de adultos.

Inicialmente esta modalidad educativa se fomenta por medio del Instituto de Capacitación para el Trabajo, creado por Carlos Medina en 1993 y del recién fundado Centro Interuniversitario del Conocimiento (CIC).

El Instituto realiza acciones específicas en el área de formación de recursos humanos para el trabajo. Su pretensión es la consolidación de los conocimientos que repercuta en el mejor desempeño en los puestos de trabajo y les permita mejorar su calidad de vida.

Al frente del CIC se nombra a Carlos Gadsden quien había fungido como brazo derecho en el gobierno de Carlos Medina en la municipalización de las decisiones y en el reparto del recurso público de forma más equitativa. Su destino natural, por haber estado al frente del Centro de Estudios Municipales y por haber realizado los estudios para la creación de una SEDESOL estatal, habría sido la Dirección de la Coordinadora de Desarrollo Regional, sucedánea inmediata de algunas de las funciones del CESDEM. Sin embargo un cálculo político de Vicente

Fox impide su nombramiento y le da la dirección del CIC: " Carlos Flores entró para construir la Universidad del Conocimiento que así se llamaba originalmente y yo tenía que conducir el proceso de desarrollo de los municipios y además le encargaron la planeación del Estado, entonces toda la planeación que se hizo con las distintas dependencias fue conducida por Carlos Flores, yo ya había hecho una propuesta de Secretaría de Desarrollo Social que no funcionó, desde tiempo de Carlos Medina, no había condiciones para poder pasar una ley que implicara un cambio de Secretaría. De hecho uno de los problemas que hay cuando llega el nuevo gobierno es que no se pudieron cambiar las estructuras, la única estructura que había que cambiar era la electoral, ahí estaba centrada toda la energía claramente definida, entonces cuando hay un cambio y hay una elección legítima que tenía otra fuerza (...) yo era el que tenía la mayor información, era el más antiguo de ese grupo y porque los otros venían de otras áreas, pero no tenía muy claro los asuntos que tenían que moverse y entonces una de mis recomendaciones fue que se creara la Secretaría de Desarrollo Social como tal (...) bueno, pero Carlos Flores es una gente muy ambiciosa, empieza a acaparar funciones, una de las primeras es entrar en la relación con SEDESOL, de hecho yo soy el que le digo que tenemos que crear la Secretaría de Desarrollo Social, yo ya no me veía ahí. Pero como yo ya venía muy desgastado, ya me había enfrentado contra todo mundo y ya no tenía ganas de hacerlo otra vez, entonces cuando me ofrecen pasarme a lo de la Universidad del Conocimiento y modificarlo. A mí me parece que es una salida interesante, es como entrar con otro esquema sin entrar con cosas en contra, entonces en ese escenario yo sugiero que se cree la Secretaría de Desarrollo Social y que en esto se incluyan una serie de elementos que no se tenían considerados y que incluso la parte municipal se adhiera a esto por considerar que ese era uno de los elementos claves para trabajar el tema del Desarrollo Social (...) yo después de ahí en una de las giras le digo a Vicente: *oye Vicente, no puede ser, lo que ya habíamos ganado en Educación va para atrás*, Carlos Flores no sabe manejar este asunto, no es la persona, entonces Vicente va y se lo comenta a C. Flores y se arma un desmadre y total me sacan de la

negociación. C. Flores traía toda la influencia de los Legionarios, era el ícono en ese momento y finalmente me prohíben entrar en la negociación con SEDESOL” (Entrevista a Carlos Gadsden 2005).

El CIC, como una estrategia de vinculación que pretende facilitar la capacitación a los sectores público y privado, identificó como una de sus primeras actividades las acciones educativas en el área no formal, recopiló la información básica de la oferta del sector privado y de la demanda del sector público y con ello se constituyeron las bases del programa de registro al Centro Interuniversitario del Conocimiento como institución certificadora. (Gobierno de Guanajuato 1996:84).

En el IV Informe de Gobierno lo evalúan del siguiente modo: “antes de 1997 los guanajuatenses no tenían un modelo en el que se pudiera certificar su experiencia laboral (...) los primeros sectores atendidos en el estado fueron el artesanal, el de seguridad -a través de la Secretaría de Gobierno del Estado de Guanajuato-, el de protección a la ciudadanía -a través de la Asociación Estatal de Bomberos- y el inmobiliario, entre otros (...) la certificación de competencias ocupacionales se refiere a cualquier tipo de conocimiento o habilidad dominada, de servicio a la sociedad o al sector productivo, puede ser certificado para contar con un documento que lo respalde. A la fecha hay 17,028 guanajuatenses certificados en 526 ocupaciones. De ellos, aproximadamente 12% están certificados en ocupaciones relacionadas con la informática, 10% en seguridad, 25% en maquila de ropa, 15% en ocupaciones del sector transporte, y el 38% restante se inscribe en una gama variada (...) así lo podemos ver con la certificación de 89 Trabajadoras Domésticas con los perfiles de: Trabajadora Doméstica en Limpieza General, Trabajadora Doméstica en Cocina, Trabajadora Doméstica en Lavado y Trabajadora Doméstica en Planchado. 432 personas en el perfil de Oficial de Seguridad Pública Municipal en la ciudad de Celaya, y 98 trabajadores de la Presidencia Municipal de Villagrán” (Gobierno de Guanajuato 1995-2000).

El CIC fue un elemento innovador en el campo, aunque existe en su concepción una devaluación del término *competencia* si se observan las realmente certificadas pues no todas - como pueden ser las del servicio doméstico - corresponden a prácticas de importancia estratégica para el estado de Guanajuato. El CIC como dispositivo gubernamental para el reconocimiento de habilidades generadas en el trabajo desaparecería al inicio del siguiente sexenio dentro de la crisis nacional que experimentaron este tipo de instancias certificadoras.

El Instituto de Educación Permanente.

En 1997 el Gobernador Vicente Fox anuncia su deseo de crear el Instituto de Educación Permanente con el propósito de abatir el rezago en educación básica alfabetización, primaria y secundaria en la población adulta. En el diagnóstico sobre la evidente problemática existía consenso:

“En Guanajuato existen 1.7 millones de personas mayores de 15 años (39% del total de la población) que no han concluido su educación básica completa. Del total de la población adulta mayor de 15 años, que son la fuerza productiva del estado, el 14.06% es analfabeta. Por otra parte, encontramos que el rezago en la educación de adultos se presenta con mayor frecuencia en la población femenina, ya que el 61.30% de la población analfabeta son mujeres. Para 1995, la tasa de analfabetismo descendió 2.5 puntos porcentuales, a 14.06%; sin embargo, la posición nacional siguió conservándose en desventaja, ocupando el lugar 25.

El rezago presentado en esta población a escala estatal puede apreciarse en la escolaridad promedio que se reporta en el conteo de población 1995, la cual es de 5.95 grados, es decir, la población de 15 años o más tiene un nivel de escolaridad promedio equivalente a la primaria. Una de cada cuatro personas en el estado apenas tiene un grado de primaria. Tenemos una escolaridad promedio estatal de 6.6 grado de escolaridad promedio, lo que nos ubica en escolaridad en el lugar 28 del país, arriba sólo de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, y Michoacán” (Gobierno de Guanajuato 2000).

Si el diagnóstico concitaba acuerdo, la alternativa no. El proceso de presentación de la propuesta no fue muy cuidado y despertó sospechas sobre su validez, particularmente por los deseos explícitos del gobernador por competir como candidato a la presidencia de la República en el 2000.

Vicente Fox comienza a circular una idea vaga consistente en la creación de un canal educativo que pudiera servir como instrumento de alfabetización y de educación a distancia. Posteriormente esta propuesta tecnológica desapareció, pero quedó la impresión de cierta inconsistencia y falta de claridad en la solución del problema de educación de adultos.

Ante las críticas casi unánimes, a principios de 1998 se presenta un primer proyecto con una calidad educativa ínfima, que se fue modificando a lo largo del primer semestre en base a diversos planteamientos de actores políticos importantes. El Consejo Coordinador Empresarial presentó el documento "Consideraciones finales a la propuesta sometida al Congreso Estatal para la creación del IEP", las distintas fracciones parlamentarias ofrecieron sus propuestas, en particular la del PRD se tituló "Consideraciones finales del PRD sobre la creación del IEP", y el Centro de Estudios Educativos que fungió como asesor del PAN también presentó su propia evaluación. Sin haber acuerdo sobre los contenidos del Instituto, todavía en abril del 2000 se le encarga a la Universidad Iberoamericana el diseño del modelo educativo del IEP.

Una extraña prisa – que se interpretó como correspondiente a motivos electorales más que educativos – arrastró lo que podía haber sido un buen proyecto y fue polarizando a los grupos en contra de la iniciativa. Por única vez en todo el período el PRI, el PRD y los empresarios estuvieron del mismo lado rechazando la propuesta.

Las principales críticas al documento sobre la creación del IEP que el Ejecutivo había enviado al Congreso para su discusión, se pueden dividir en tres grandes apartados:

- 1° El modelo educativo tiene deficiencias serias: confunde educación para la vida con procesos escolarizados de educación formal, los contenidos y metodologías no consideran las especificidades regionales para hacer significativo el aprendizaje de las y los adultos y una falta de congruencia interna de los componentes del modelo. (Grupo Parlamentario del PRD 1998:11).
- 2° Poca claridad en los elementos de tipo conceptual, metodológico y práctico que apoyen la intervención de las empresas, organismos no gubernamentales y municipios y tampoco queda claro el universo de atención (Consejo Coordinador Empresarial 1998: 27).
- 3° No se señala el modo de cómo se van a financiar las actividades del IEP.

El ambiente enrarecido se complicó aun más cuando el Gobernador Fox propuso financiar el IEP, aún sin modelo educativo, sin objetivos precisos y sin una organización clara, con un impuesto que saldría de la nómina de las empresas. Se captarían recursos aplicando un impuesto de 2% a la nómina de empresas y organizaciones de la entidad.

“Yo le dije al Gobernador que analizara bien la propuesta del IEP, pues lo que mal inicia mal acaba. Que lo estaban engañando (o que él nos estaba engañando) pues la propuesta del IEP era una revoltura sin pies ni cabeza; conjuntaba distintas escuelas de pensamiento sin rigor alguno y que de ese modo el IEP no alcanzaría el propósito de atender el rezago educativo del 1,700,000 personas. Las ideas las echaron a una licuadora y te presentaron una masa informe. Me contestó que *Fray*

Fernando (Rivera Barroso) sabía bien lo que hacía y que la oposición se dedicaba a golpearlo sin fundamento. Quedó de analizar las razones planteadas por escrito, pero nunca lo hizo” (Entrevista a Martha Lucía Micher³⁷ 2005).

Desde los empresarios también se cuestionó el estilo foxista para bosquejar y generar ideas sociales y para la toma de decisiones e implantarlas: “Yo pienso que el programa social de Vicente Fox fue muy ambicioso, tan ambicioso que era imposible de llevarse a cabo como tal. Vicente Fox, ejercía un liderazgo que iba aventando ideas pero seguía caminando y los de atrás las iban teniendo que cachar, las iban teniendo que aterrizar, y muchas de ellas eran ideas que nada más salían de la boca pero que no tenían ni pies ni cabeza, y algunas sí definitivamente tuvieron un final feliz, tan es así que persisten y otras fueron un desastre total que hasta ahorita se sigue padeciendo” (Entrevista a Arturo Sánchez Castellanos 2005).

Se desata una fuerte discusión de varios meses sobre la pertinencia de la propuesta de aumentar la carga impositiva de las empresas. Después de múltiples cabildeos fallidos con la oposición política y con las cámaras empresariales, el gobernador se desiste de enviar la iniciativa de Ley que le permitiría financiar al IEP por esta vía.

La negativa a la fuente de financiamiento no fue causa para que el Gobierno estatal cerrara el proyecto de creación del IEP. Se intenta la vía de la presentación de una Ley, pero el Congreso rechaza el apoyo a la posible iniciativa y el IEP nace en el último trimestre de 1998 mediante un decreto gubernativo.

Esta etapa coincide con la decisión del Gobierno Federal de descentralizar hacia los estados el servicio de educación básica para adultos ofrecido por el INEA. Esto

³⁷ Ex diputada local del PRD.

representó para el IEP la gran oportunidad de aprovechar la indiscutible experiencia obtenida por esta instancia a través de 18 años y a la vez permitió encontrar un modo de certificar oficialmente los estudios avalados académicamente por el IEP y reconocidos formalmente por el INEA.

Los primeros resultados del IEP se reportan en términos de atención pero sin información clara sobre eficiencia terminal y deserción: “en 1999 se atendió, a través de los diversos programas de educación, a 261,415 personas, distribuidas por programa, de la siguiente manera: en alfabetización, 21,067 atendidos; en primaria, 93,516 atendidos; en secundaria, 93,563; en educación para la vida, 53,269. En materia de certificaciones, se registraron 11,597 en el nivel primaria y 16,596 en secundaria “(Gobierno de Guanajuato 2000).

Una vez creado legalmente el IEP se diseñó sobre la marcha el modelo y la metodología, atendiendo las críticas que la oposición y los expertos educativos habían formulado.

La operación del IEP fue más tortuosa que lo expresado en los reportes oficiales. La misma complejidad de la educación de adultos, la creación de una institución al final del período, el endeble grado de institucionalización, la incorporación de Vicente Fox a la campaña por la Presidencia y la ausencia de fuentes de financiamiento a la altura del reto propuesto, provocaron un rendimiento deficiente.

La postura del ex Director de la COPARMEX es ilustrativa al respecto: “el IEP de tristes recuerdos, todavía le está dando dolores de cabeza al gobierno del estado en estos momentos, todavía están tratando de encontrarle la cuadratura al círculo de qué fue lo que pasó, desde el principio ese organismo estaba destinado a morir, contratar diez mil personas para capacitar, habiendo ya 55 mil maestros, estamos hablando de contratar un 20 por ciento más en un Instituto que no sabían qué iba

a hacer, evidentemente eso no duró ni el año o dos, no sé, pero esa fue una de esas ideas en las que se levanta un gobernante y dice *ahora se me ocurre hacer esto, y con qué, pues con esto, y no le preguntes a nadie, ve y cóbrales a los empresarios y haz esto, ah no me quisieron ayudar, pues ahora para que vean quién manda lo voy a hacer*" (Entrevista a Arturo Sánchez Castellanos 2005).

En abril del 2000 anuncia que para el 2001 se alfabetizarían 14,800 personas, se atenderían 20,682 en primaria con meta terminal de 4000 personas y en secundaria se cubrirían 30,400 personas con una meta terminal de 1,999. Los mismos registros del INEA apuntan que para el período señalado sólo 285 concluyeron su educación básica, lo que contrasta enormemente con las metas planteadas y con la relación entre el número de personas registradas y el número de egresados (Periódico AM p.2:2002).

El IEP desaparece durante el período de Romero Hicks a fines del 2001, sin haberse realizado una evaluación de su rendimiento, y algunas de sus funciones se integran a la nueva institución Sistema Estatal para la Vida y el Trabajo (SEVyT).

2º proceso: El andamiaje básico de la política social.

Este segundo proceso describe los factores concurrentes para institucionalizar la política social en Guanajuato y sin duda se debe recurrir como punto de partida a la Coordinadora de Desarrollo Regional (CODEREG), instancia organizativa que diseña, propone y aplica las principales innovaciones en materia de política social y que sustituye para este período de Gobierno al Centro para el Desarrollo Municipal.

La CODEREG emerge como una institución muy poderosa pues retoma funciones de la Delegación de la SEDESOL, asume el manejo del ramo 26 Superación de la Pobreza, toma la coordinación general del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato (COPLADEG), recibe de

la Secretaría de Planeación y Finanzas la Dirección General de Inversiones Públicas y además aprueba los recursos financieros con los que se llevarán a cabo las obras e integra el seguimiento y control físico y financiero para el desarrollo de las mismas, tareas que llevan a cabo las Secretarías de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y la de Planeación y Finanzas, respectivamente (Gobierno de Guanajuato 1996: 62–63).

Sin duda la CODEREG desata una reingeniería profunda de la administración estatal que logra concentrar una gran cantidad de recursos y de poder, asunto que no siempre será comprendido por el resto del gabinete.

Se nombra al Dr. Carlos Flores Alcocer como Coordinador General del CODEREG y Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato (COPLADEG). Fue responsable de 1995 a 1999 de la planeación estratégica del gobierno del Estado de Guanajuato y de la política de desarrollo social.

El Dr. Flores coordinó para Carlos Medina, junto con Eduardo Sojo, el estudio Guanajuato Siglo XXI y de algún modo la ubicación de ambos en el período foxista como responsables, uno de política social y otro del desarrollo económico, significó una apuesta a las líneas trazadas por el Centro de Estudios Estratégicos del Tecnológico de Monterrey.

El vacío social significativo que contenían los tres tomos de Guanajuato S XXI, quiso ser cubierto por un segundo insumo constituido de varios documentos que Carlos Flores encargó en 1995 a la asociación civil Philos, formada por personas provenientes de la educación popular, de instituciones federales y de las organizaciones de la sociedad civil, en particular Rubén Aguilar, Ricardo Govela y Rafael Meza.

A diferencia de la consulta con expertos en Educación para formular el Programa de Transformación Educativa, que fue más bien una recopilación de ponencias, el de Política Social es un proyecto completo que abarca desde la parte teórica hasta la programática.

Un primero documento de Philos se denomina Desarrollo Regional, Política Social y Planeación, es de índole conceptual y tiene tres partes:

- 1^a Premisas y conclusiones relativas al desarrollo regional.
- 2^a Premisas y conclusiones relativas a la política social.
- 3^a Planeación regional.

En parte segunda sostiene que el desarrollo de la infraestructura y el desarrollo económico son condición para el desarrollo social pero no son suficientes si no se incorporan a una visión donde se consideren las realidades plurales propias de las necesidades regionales.

En cuanto al debate sobre el tipo de política social señala que hay tres temas centrales: el combate a la pobreza, la participación de la sociedad civil y el incremento de la cobertura de los servicios básicos al mayor número de la población. (Philos-b 1997:10-11).

El segundo documento suscrito por Philos, titulado "Desarrollo Social", contiene como parte central el combate a la pobreza y la participación de la sociedad civil. Consta de dos grandes divisiones; una, la parte conceptual donde se define el desarrollo social y los objetivos del desarrollo y la segunda donde se hace una propuesta del Programa Estatal de Desarrollo Social.

De esta última parte es conveniente recoger algunos elementos novedosos del trabajo de Philos, que vinieron a romper la forma de cómo se abordaba el tema de

la política social en Guanajuato, aunque varias de sus aportaciones no fueron consideradas en los programas de gobierno:

- Entorno y grupos de intereses. Es conveniente otorgar un lugar preponderante a las instituciones sociales que han tenido esfuerzos marginales en el combate a la pobreza, debido a que surgen de impulsos espontáneos de ayuda social (...) el reconocimiento de esta base social ha permitido localizar un área de oportunidad de primer orden en el combate a la pobreza y el desarrollo de políticas sociales modernas. Pero esta asunción requiere de estrategias de fortalecimiento puntuales, comenzando primero por aquellas que se refieren a la organización y reingeniería de la capacidad socialmente instalada: recursos humanos, financieros y materiales, instalaciones, base acumulada de sistematización de experiencias, procesos de investigación y espacios de intercambio de experiencias (Philos-a 1997:28-29).
- Programa de desarrollo del voluntariado. Mediante este programa se pretende la creación de una organización de carácter mixto (pública/privada), que permita disponer a la sociedad de trabajo no asalariado, como uno de los recursos importantes para el combate a la pobreza.
- Programa para el desarrollo de organizaciones regionales en un doble nivel: el fortalecimiento de organizaciones de base (*grassroots*) caracterizadas por prestar ayuda a sus propios miembros y el fortalecimiento de instituciones prestadoras de servicios que a diferencia de las organizaciones de autoayuda, prestan directamente sus servicios a la comunidad. Su fortalecimiento consistiría en profesionalizar los servicios (formación donde intervendrían las universidades) así como de dotarles de una base económica de estabilidad en virtud del nivel de impacto que pueden tener, mediante la participación en programas de interés público (Philos-a 1997:33-34).

- Programa de investigación y promoción y se refiere a la incorporación formal de la tecnoestructura (formada por profesionistas y especialistas de diversos órdenes) al proceso institucional social. Se requiere elevar la calidad de sus reflexiones y aportes en el conocimiento de los complejos problemas sociales así como para el establecimiento de las condiciones que permitan la participación social ordenada y eficiente en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales en términos del combate a la pobreza.

El aspecto de la promoción está referido a la dotación de conocimiento útil para los organismos de base por medio de la investigación social aplicada a partir de las llamadas Organizaciones No Gubernamentales de Soporte. Éstas pueden ser portadoras de programas útiles para la comunidad, desde la esfera de los programas oficiales, pero que supone una primera sistematización de su experiencia. (Philos-a 1997:34-35).

- Programa de reingeniería de las Instituciones Públicas. Aunque no se señala en el documento, las propuestas están dirigidas a la reestructuración profunda sobre todo del DIF estatal, pues afirma que las instituciones consideradas de asistencia social juegan un papel de primer orden en el combate a la pobreza por su experiencia acumulada, siempre y cuando se les oriente estratégicamente con base en un movimiento triple: dotándolas de un carácter rector de los distintos esfuerzos mediante la promoción de modelos de atención más adecuados a la problemática de las regiones, estimulando la investigación para precisar el carácter de los problemas de la población vulnerable y diseñando estrategias de cooperación entre la sociedad y el gobierno. Las instituciones públicas, dice la propuesta de Philos, no deben de agregar programas dependiendo de la autoridad en turno, sin una lógica interna consistente entre ellos. (Philos-a 1997:37).

Al respecto precisa Rafael Meza: "Proponíamos al DIF como un órgano regulador de la operación de las organizaciones, es decir, que el DIF proveyera de análisis de la población, es decir, qué tipo de población es la que requiere la intervención de las organizaciones, en dónde está, cuáles son sus características, cuáles son sus problemáticas, es decir, de pronto los medios impulsan la ayuda a gente que tiene algún problema de salud, pero se olvidan de los problemas de educación, entonces siempre están en constante desequilibrio las redes, y de pronto se destinan más recursos a una cosa que a otra. El DIF tendría la función de regular por medio de la descripción de las problemáticas de la población y de definir los modos en que se debe atender esa población, modos estandarizados, es decir, a los niños de la calle la finalidad es tal y esa vale para todas las organizaciones (...) de hecho no era sino conjuntar las normas de salud, las normas de educación, o sea, tampoco era un trabajo que tuvieran que partir de cero, y finalmente crear los métodos de evaluación pero ellos no evaluarían sino otra instancia sería la evaluadora, que esa era un poco la idea del Instituto, que fuera capacitador y evaluador, que es una idea que luego apareció entre las instancias que ya está autorizando el gobierno en ese sentido; pero la idea es que no fuera el gobierno el único responsable de las instituciones sino que hubiera participación, sobre todo en los institutos y en las universidades, incluso se pensaba que las universidades fueran en las que se estableciera el Instituto" (Entrevista a Rafael Meza³⁸, 2005).

- Programa de Mecanismos de Financiamiento. Este programa busca centralizar para mejor distribuir entre comunidades y regiones los recursos financieros que otorgan organismos multilaterales, fundaciones nacionales e internacionales y organismos privados. Un aspecto clave se encuentra en

³⁸ Ex funcionario de la SEDESOL y funcionario de Philos A.C.

impulsar la filantropía corporativa y los donativos en pequeño. (Philos-a 1997: 40).

El documento de Desarrollo Social, finaliza con una idea que quizá sea de las más novedosas en el campo de la política social. Como el planteamiento es muy ambicioso, dice el mismo documento, se requieren impulsar estrategias dirigidas a incorporar un “andamiaje social” que sería una especie de estructura organizativa soportada temporalmente desde el gobierno con el objeto de vincular a las organizaciones de la sociedad civil, hasta entonces aisladas, y que tendería a su maduración y autogestión. Al principio requerirá de una mayor competencia del gobierno, de ahí su carácter de andamiaje y con el paso del tiempo las relaciones correrán libremente.

El estudio de Philos tuvo un fuerte impacto en la determinación de la política social estatal, pero sólo se tomaron algunos aspectos de una propuesta presentada como integral e indivisible para su óptimo funcionamiento: “Pues mira, yo reconozco que fue un proyecto muy ambicioso que más en términos de lo que se debiera hacer en el mediano plazo, digo, estábamos hablando de una operación de cinco años para apenas establecer el funcionamiento y bueno, los tiempos políticos eran otros, es decir, la pregunta que estaba debajo y fue la que modificó todo por parte de los políticos fue *qué puedo hacer en este momento, ya* y entonces tomaron lo viable, y lo tomaron sin ninguna distancia crítica, es decir, de pronto se les ocurrió hacer fundaciones por todos lados sin analizar” (Entrevista a Rafael Meza 2005).

Además de Philos, para la elaboración de la Política Social, Carlos Flores y su equipo contaron con un estudio producido por el experto en pobreza Julio Boltvinik, quien realizó en 1997 para el Gobierno del Estado el primer estudio sobre medición de la pobreza en Guanajuato, utilizando el método de medición integral (MMIP) y con base en datos del XI Censo General de Población y Vivienda de 1990.

Este método consideró las necesidades básicas insatisfechas y el ingreso. En las primeras se contempla la adecuación de la vivienda, adecuación sanitaria y adecuación energética; la educación con indicadores sobre analfabetismo, asistencia escolar e instrucción. Para el segundo se considera la capacidad del hogar para satisfacer las necesidades de alimentación, calzado y vestido, transporte, comunicaciones, recreación y cultura.

Los cálculos de Boltvinik arrojaron cifras dramáticas sobre la incidencia estatal de la pobreza: 3, 503, 686 personas en Guanajuato (88.9%) estaban por en situación de pobreza contra 473,342 (11.1%) que no lo eran. Con el mismo método la incidencia nacional la calculaba en 83.13% contra 16.88 no pobres. La pobreza rural alcanzaba el 98.18 % y la urbana el 83.57% (CODEREG 1997:5).

Con estos insumos se elaboró un objetivo sobre la Política Social que atendía a la Prioridad 2 del Gobierno de Vicente Fox. Se formuló así: "Lograr un desarrollo social equilibrado, equitativo, participativo y sustentable, en el que sea prioritaria la calidad de vida y en particular la salud de los guanajuatenses" (Gobierno de Guanajuato 2000).

El repaso de objetivos y estrategias del documento da cuenta de un primer listado de propósitos generales de distinto peso y de estrategias diversas y poco articuladas, que van desde la mejora en la participación de la mujer hasta la cloración del agua.

Llama la atención que el término Política Social en los documentos oficiales tenga tres connotaciones diversas: como sinónimo de desarrollo social propio de distintas instituciones del gobierno, como la parte correspondiente a la CODEREG en el plan de desarrollo global y para agrupar lo que es específicamente la postura oficial sobre el problema del bienestar y los riesgos sociales.

Al parecer se sobrepusieron dos tipos de reflexiones, una muy genérica propia del inicio del mandato o incluso anterior y otra, producto de la revisión de los documentos hechos por los asesores externos.

Hacia 1997 se da a conocer de forma amplia la Política Social del Estado de Guanajuato mediante un folleto del mismo nombre. Ya la sola presentación de una propuesta de política social constituye un acierto, pues es la primera vez que se hacía en Guanajuato, sin embargo, en él se refleja cierta mixtura de procesos y evidencia una confusión conceptual al revolver datos y propuestas de planeación de distinta naturaleza.

Las partes de las que se compone son: Dinámica Poblacional, Grupos Vulnerables, La Pobreza en Guanajuato (el estudio de Julio Boltvinik de 1977), el Índice de Desarrollo Humano, el Enfoque del Desarrollo Integral (donde se le nombra también Política Social), los Objetivos Generales y las Estrategias y la Política Social.

En esta última parte se proponen tres líneas estratégicas que no tienen relación con las estrategias derivadas de los objetivos propuestos. La primera línea estratégica se le da el carácter de transversal, es decir, que no son responsabilidad exclusiva de alguna dependencia sino varias colaboran para su concreción.

Para combatir la exclusión de las oportunidades que permitirían a la población mejorar su calidad de vida, el folleto Política Social del Estado de Guanajuato propone revertir estas tendencias mediante mecanismos diversos. Para ello propone tres líneas estratégicas:

- 1) El incremento de la calidad de vida y cobertura de los servicios, y la responsabilidad atraviesa a todas las dependencias que integran el Núcleo Social: CODEREG, Secretaría de Salud, CONGUAJUDE, IVEG, DIF, COESPO,

Subsecretaría de Desarrollo Rural (donde se ubica al FIDER), Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y Comisión del Agua y el Instituto Estatal de Ecología.

- 2) Incremento de la Inversión para el Desarrollo, teniendo a los COPLADEM la estructura clave para su operación.
- 3) Generación de Oportunidades de Inclusión al Desarrollo, donde se encuentran ubicadas las Organizaciones de la Sociedad Civil, dependencias federales como LICONSA y dependencias estatales.

A la CODEREG se le asignan dos Programas Estatales: Desarrollo Social y Desarrollo Regional y para ello se divide su operación en cinco áreas de trabajo:

- 1) Administración Estratégica del Desarrollo.
- 2) Inversión para el Desarrollo Social.
- 3) Oportunidades de Inclusión al Desarrollo.
- 4) Fortalecimiento Municipal.
- 5) Desarrollo Regional.

Carlos Flores logró imprimir una dinámica en CODEREG menos burocrática y acartonada lo que originó un espacio importante para la creatividad de quienes formaron su equipo de trabajo: "Tenía la lucidez para darse cuenta de su funcionalidad y lo único que lo inspiraba era seguir fortaleciendo la participación, ir sumando; él fue el que visualizó la participación de la sociedad civil, aunque creo pensaba más en la sociedad civil asistencial que en la promocional. Siempre hemos tratado de diferenciar, yo creo que él veía mas el voluntariado típico asistencial que la fuerza política de ONG de promoción. Carlos si tuvo la habilidad de estar sumando fuera de los espacios de gobierno, mientras al interior se confrontaba al

exterior logró sumar mucho. Ahí realmente se llega a la cúspide de la política social de participación ciudadana" (Entrevista a Javier Senties³⁹ 2005).

El proyecto social quizá no tuvo la claridad esperada desde su origen porque se conjuntan varias situaciones, como la trayectoria individual de Carlos Flores, que venía con experiencias en el área de planeación pero no en la social, su estilo personal de trabajo motivador pero muy flexible, y la gran cantidad de planteamientos innovadores insertados en un período corto de tiempo. Sin embargo con una voluntad clara hacia la participación ciudadana y una parte del equipo de trabajo con experiencia en el trabajo de promoción social participativa, la CODEREG comenzó a trabajar en cuatro líneas concretas correspondientes a sus áreas de trabajo sustantivas, mismas que tuvieron resultados diferenciados.

De estas cuatro áreas quizá la de Inclusión al Desarrollo, dirigida por Carlos Faulkes, es la que tuvo una mayor capacidad de innovación pero también la que logró menos continuidad en el mediano plazo. Dos aspectos llaman la atención, la regionalización de las decisiones y los programas relacionados con la inclusión al desarrollo.

1^a La regionalización de las decisiones sociales y económicas.

Este programa obedeció al propósito de descentralizar las decisiones de inversión hacia esquemas más participativos y para ello se dividió al estado en seis regiones: Noreste, Norte, Centro-Oeste, Suroeste, Sur y Centro-Este y en cada una de las regiones se funda un Consejo de Desarrollo Regional, en los cuales participan: gobierno municipal, estatal y federal, iniciativa privada, ONG y miembros de la sociedad civil, mismos que analizan y proponen diversas acciones, tanto de obra pública de carácter regional, como actividades de promoción local a fin de potenciar los aspectos sociales de la zona donde se ubica.

³⁹ Funcionario de CODEREG. Director de Promoción Social.

En el ámbito municipal, a nivel comunidad y micro - región, el proyecto Desarrollo Integral Micro - regional busca atender necesidades primordiales en el desarrollo de comunidades rurales. Este esquema de micro - regiones hasta llegar a las comunidades y consejos municipales tiene un planteamiento similar al propuesto por el FIDER; la deficiencia del trabajo de CODEREG con respecto al realizado por Desarrollo Rural A.C es que no tenía ni los recursos ni la experiencia promocional que le permitiera asegurar procesos educativos de organización y reflexión verdaderamente desde abajo hacia arriba.

Ante la debilidad manifiesta de Desarrollo Rural de Guanajuato A.C en este período, la forma de cómo potenciaron su intervención fue a través de los consejos regionales. Como se tenían diagnósticos más certeros a nivel de comunidad y personas ya formadas y conscientes, se promovía la asistencia de los representantes de los polos de desarrollo en los consejos regionales para que los proyectos fuesen aprobados formalmente.

Cada Consejo regional tenía un director regional que dependía del director general del CODEREG, que a su vez le reportaba a Carlos Flores. Sus logros principales de 1997 al 2000 fueron (Gobierno de Guanajuato 2000):

- La consolidación de la descentralización de 6 oficinas regionales en el estado.
- La planeación del Fondo de Desarrollo Regional 1997 a 2000 por un monto 194.72 millones pesos.
- La elaboración de 6 Programas Regionales de Desarrollo, con la participación de consejeros y dependencias.
- La concurrencia de recursos en el gasto regional, de 1997 al 2000, en un 244% (476.41 millones de pesos).

- La constitución de Bancos de Proyectos Regionales, en cada una de las 6 regiones del estado.
- La participación de la sociedad organizada en todos los Consejos Regionales.
- El reconocimiento al modelo de Consejos Regionales del Desarrollo de Guanajuato, como el más exitoso por los estados de Querétaro, Puebla, Jalisco y Nuevo León, así como por la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (AMECIDERA A.C).
- La contribución para fortalecer la participación social dentro de la comunidad, a través del Proyecto Integral Micro-regional (Micropolos), con el cual se fomenta, entre otras cosas, que las comunidades rurales marginadas decidan cómo alcanzar su propio desarrollo.

Las bolsas regionales se constituían con fondos estatales orientados para este fin particular y se complementaban con fondos municipales y federales.

La región I (la más marginada del estado), la III y la VI tuvieron montos similares de inversión en el período 1997–2000 con 150 millones aproximadamente cada una. Y los rubros de inversiones más recurrentes fueron en comunicaciones y vías de acceso, seguidas de proyectos agropecuarios, en salud, en educación y capacitación y en menor medida para ecología y medio ambiente y cultura (Gobierno de Guanajuato 2000).

Este ejercicio de planeación democrática tuvo grados de concreción diferentes, pues las tendencias políticas y los estilos de ejercer la autoridad por parte de las presidencias municipales fue dispar. En algunas sí se fomentó una participación horizontal pero en otros se convertía en un espacio por la disputa de los recursos.

Un par de testimonios de funcionarios que intervinieron directamente en esta experiencia ilustra la complejidad y la riqueza del caso: “Por otro lado lo que hizo

Carlos Flores, fue meter a las sociedad civil al proceso de planeación institucional, entonces vitalizó el proceso con gente que realmente estaba en terreno y que tenía una visión mas armada, y que se inyectó en el aparato de burócratas; que lo mismo despachan aquí y que despachan allá y que simplemente pueden asegurar la mesa de café y galletas, los lápices y los rotafolios (...) tenías aquí mucho movimiento mucho terreno, las ONG realmente estabas esforzándose en construir un proyecto alternativo, y entraban en estos odres viejos, y pues hay más o menos salía lo que lograba salir... permite que realmente se institucionalice la planeación; genera una estructura que va desde el terreno hasta la cúpula, que es funcional al menos en el papel y además sumó a estas fuerzas frescas a estas visiones más creativas. Tenía su lana de diez a quince, diecisiete millones no recuerdo, según la región. Yo estuve en los seis consejos regionales, yo representaba al COPLADEG; en los seis consejos tuve una visión de esos consejos bastante cercana.

Había unos que era cena de negros, como en la zona de Salvatierra, donde el funcionario simplemente trataba de ordenar al negro para que destazara en paz; y estaba la zona del noreste, que traían mucho más proyecto, con una visión mas integral de recursos con buena capacidad de negociación (...) pero también lidiaron con los caciques de allá arriba (el norte), imagínate" (Entrevista a Flavio Rojo 2005).

"Yo dividiría la política social en dos, la convencional, que salud tiene que hacer sus cosas, educación tiene que hacer sus cosas, obra pública tiene que hacer sus cosas y aquí éramos como una alternativa de complemento (...) en ese momento era tan poco atendido el sector de la pobreza que no se hacia necesaria la relación sino que podías empezar a construir hasta después hasta que llegaba un momento que era necesario comenzar a construir los puentes con las otras dependencias (...) el director general tenía muy poca visión debo decir, entonces la idea era muy buena pero no estaba lamentablemente en buenas manos y entonces esos directores tenían que impulsar la idea. Nunca hubo evaluación lo que si hicimos fue

una estrategia ya no de Carlos Flores que se había ido a la campaña de Fox pero de Loyola que sí hace la sistematización de procesos y programas que hayamos tenido todos los que estábamos al frente del proceso nos dimos a la tarea de por lo menos sistematizar, escribir lo que habíamos hecho, pero no hubo una evaluación, nunca se planteó una evaluación.

Se formuló como desarrollo regional que aunque fue mal entendido, porque parecía que era desarrollo económico, por estar en desarrollo tenía que ser un poquito la parte económica del desarrollo social y era esta idea de democratizar el gasto en esas seis regiones donde también había una bolsa considerable de dinero... había alcaldes de diferentes pertenencias políticas, partidarias, era difícil al principio los alcaldes querían llevarse su parte de la bolsa y fue un gran trabajo convencerlos que no se trataba de que cada quién jalara agua para su propio molino e hicieran cooperación para detonar el desarrollo de su región (...) a nivel estado este nivel regional funcionaba muy bien, es decir, diez o doce municipios podías formar una región a lo mejor en algunos casos no correspondía a la geografía de la zona, pero sí había más identidad y compartían problemas comunes, el pensar en el desarrollo regional, así impulsar a los alcaldes para decir este tramo de carretera nos beneficia a dos o tres municipios vamos a echarle ganas todos juntos y nos sirve a todos, en vez de cada quién hiciera obras en su municipio. (Entrevista a Javier Senties 2005).

Este trabajo de Consejos Regionales se sostuvo durante el período de Romero Hicks pero con una participación simplemente de consulta sin la posibilidad de determinar el destino de los recursos, lo que le restó importancia y aumentó la distancia entre los tomadores de decisiones financieras y los grupos locales.

2ª La inclusión al desarrollo.

Este segundo programa, que formó parte de la dirección del mismo nombre, tuvo como misión vincular a los sectores público, privado y civil fortaleciendo y

vertebrando acciones que permitieran el desarrollo integral de todos los guanajuatenses y en especial de los sectores vulnerables.

Inicialmente tuvo tres acciones programáticas: el impulso de las fundaciones comunitarias, la vertebración y profesionalización de las ONGs y el fomento al Centro de Desarrollo Humano. Al finalizar el período se concreta una cuarta acción, un programa de atención a la pobreza urbana que adquirió varios nombres y que se denomina genéricamente Fideicomiso de Desarrollo Popular (FIDEPO).

Fundaciones Comunitarias.

Las Fundaciones tuvieron el propósito de constituir una base financiera para el sustento de proyectos comunitarios que enfatizan la solidaridad, la justicia y el compromiso social (Gobierno de Guanajuato 2000).

A fines del 2000 se reportó la existencia de cuatro fundaciones, dos de ellas ubicadas en León e Irapuato, la tercera en San Miguel de Allende y otra más en Celaya. Ninguna de ellas, quizá a excepción de Irapuato que continuó por iniciativa personal de la ex directora del programa, cumplió realmente el propósito por el cual fue creada pues las fundaciones serían facilitadoras y otorgadoras de financiamientos a los organismos de la sociedad civil.

El trabajo en esta línea fue complejo en razón a la dificultad por encontrar donantes de recursos, a la escasa cultura de la filantropía que existe en la región pero además a que este tipo de fundación no es esquema de organización muy común en la tradición local.

“Yo no creo que eso haya resultado y no resultó, en el estado no se logró abrir un centro de voluntariados, se abrió uno y cerró al año, se impulsaron cuatro fundaciones comunitarias con una muy buena perspectiva, sin embargo, como país, no nada más como estado, como país no estamos preparados para

fundaciones comunitarias con la imagen de Estados Unidos o de Canadá, que era lo que se quería meter a como diera lugar, después de abrir en Irapuato se abre como segunda Celaya, se abre como tercera en San Miguel de Allende y una posibilidad a través del empresariado en León y sin dinero del gobierno del estado, se da un recurso mínimo, realmente mínimo, porque lo que nos dieron fueron a Irapuato cuatrocientos noventa mil pesos de los cuales doscientos noventa iban destinados ya a proyectos designados y doscientos para sobrevivir un año en el montaje de oficinas, sueldos y demás (...) a la fecha te puedo decir que quien está llevando de alguna forma operándolo, es la fundación y la fundación de Irapuato cambia su misión por este sentido, viendo que no era posible en nuestra cultura crear, a una fundación comunitaria destinarle un dinero a los empresarios, a los ciudadanos para que nosotros lo administráramos a través de una institución social, nos faltan todavía años, para dar ese paso y por otro lado no hemos impulsado la idea fiscal para donativos, en el estado no lo tenemos, en el país no lo tenemos y una que es básica y que es medular no existe la figura legal en el país de fundación, entonces, una asociación civil se puede poner el nombre de fundación, entonces no le da el peso" (Entrevista a Adriana Cortés ⁴⁰ 2005).

Apoyo a Organismos No Gubernamentales.

Como parte de las estrategias sugeridas por Philos A.C. en el sentido de generar un andamiaje desde el gobierno para ayudar a la profesionalización y estructuración en redes de las ONG se impulsó inicialmente el Consejo Estatal de Inclusión al Desarrollo.

Este trabajo fue asesorado por el Equipo Multidisciplinario de Asesores (23 asesores), personas con amplia experiencia en el desarrollo social que con sus propuestas contribuyeron al mejoramiento del proyecto inicial.

⁴⁰ Ex Directora del área responsable de Fundaciones, ONGs y Centro de Desarrollo Humano de la Dirección General de Inclusión al Desarrollo, con amplia trayectoria en las ONGs en el estado

Este equipo propuso los siguientes ejes de trabajo con las OSC:

- 1) Capacitación con visión integral.
- 2) Marco legal y fiscal.
- 3) Diagnóstico de las OSC.
- 4) Mecanismos de transferencia experiencial.
- 5) Instancia tripartita de financiamiento.

El trabajo desarrollado más importante fue la vinculación con las ONG en la línea de redes locales donde, atendiendo al compromiso de aproximadamente un centenar de organismos, se trabajó en el diseño y estructuración de redes unidas por temas específicos como Medio Ambiente y Desarrollo, Atención a Personas con Discapacidad, en Pro de la Infancia, Perspectivas de Desarrollo de Género, Desarrollo Local, Prevención y Rehabilitación de Adicciones, entre otros. Con base en estas redes se promovieron encuentros de difusión y capacitación con temas específicos surgidos de las mismas necesidades expresadas en las redes como financiamiento, educación, desarrollo social y administración.

A través del Fondo de Apoyo a Organismos No Gubernamentales, en 1997 y 1998 se distribuyeron 2 millones de pesos, en apoyo de diversos proyectos de coinversión social, en los rubros de asistencia a la niñez desvalida, asistencia a la discapacidad física y mental, desarrollo humano y alimentación. Para 1999, la CODEREG destinó un total de 4,428,760 pesos y en el 2000 se destinaron 3,690,000 pesos (Gobierno de Guanajuato 2000).

Este fondo fue valioso porque testimonió por primera vez en la historia del Estado, un intento ordenado por apoyar a los organismos de la sociedad civil, sin embargo fue insuficiente y a todas luces menor a los fondos que se destinaban a otros programas por ejemplo al de desarrollo regional.

La estructura mínima de organización lograda en tres años de trabajo decae cuando deja su cargo Adriana Cortés, funcionaria del CODEREG con peso moral y capacidad de convocatoria para llamar a las reuniones de las ONG del estado.

Durante un tiempo continúa este esfuerzo el Centro de Desarrollo Humano A.C pero el factor determinante que terminó por cortar este valioso proceso fue la decisión del gobierno de Romero Hicks de seguir financiando con fondos menores a las ONGs pero sin el sustrato organizativo y promocional propiciado desde el gobierno y, a esas alturas, totalmente necesario para lograr el mínimo andamiaje en vista a la autogestión de la sociedad civil.

Durante la experiencia del CODEREG coexistieron varios factores que hacen suponer una recta intención de promover una mínima organización de las organizaciones que en Guanajuato: “el 90 % de ellas son asistenciales. Y en términos de desarrollo social, pues yo digo que caminamos, pero no se terminó de formalizar cosas, o sea, no dejamos una estructura que pudiéramos darle, bueno dentro de sociedad civil, darle seguimiento; entonces volvió a hacer lo mismo, yo sí pensé, con toda honestidad lo digo, yo sí pensé que podíamos dejar una estructura en donde ya no fuera posible revertir el procesos con administraciones diferentes. Ni modo, no se dejó la base, como para darle seguimiento, pero como sociedad civil, como organismos sociales no se pudo darle operatividad a una estructura que pudiera discutir con el gobierno del estado las propuestas sociales” (Entrevista a Adriana Cortés 2005).

El Centro de Desarrollo Humano.

También como parte de la sugerencia de Philos sobre la conveniencia de contar con un Programa de investigación y promoción que incorporara a la tecnoestructura, formada por profesionistas y especialistas de diversos órdenes,

al proceso institucional social, se funda en abril de 1998 el Centro de Desarrollo Humano (CDH).

Las instituciones que lo constituyen vienen de cuatro grupos diferentes: universidades, empresarios, órganos de gobierno y organismos de la sociedad civil, y son el Tecnológico de Monterrey, la Universidad Iberoamericana, la Universidad de Guanajuato, Fundación de Apoyo a la Infancia A.C, Desarrollo Rural de Guanajuato A.C, el Consejo de Ciencia y Tecnología de Guanajuato, el Centro Social y Obrero A.C, el Centro Popular de Capacitación Técnica A.C, Centro Patronal de León A.C, Consejo Municipal Rural y el COPLADEG. Su primer presidente es el Dr. Carlos Flores.

La misión que le asignan al CDH es impulsar el desarrollo humano de las comunidades y sectores poblacionales, principalmente del estado de Guanajuato, en especial de los más vulnerables y marginados, a partir de la investigación, la generación de modelos de acción social y de propuestas de políticas públicas y privadas de desarrollo social.

Un primer conflicto que enfrentó fue el nombramiento de director general del Centro y en donde se manifestaron las tendencias más importantes en la composición del Consejo Directivo. Hubo dos propuestas, la primera sostenida por la CODEREG y las otras instancias de gobierno, con ayuda del rector de la Universidad de Guanajuato y futuro gobernador Juan Carlos Romero Hicks, que deseaban un perfil basado en la teoría del capital humano y otra, la que finalmente ganó, de un corte más humanista social.

El gobierno del Estado aportó un capital semilla para el funcionamiento inicial del CDH, con la idea de que el propio Centro fuese siendo autosuficiente mediante la venta de servicios y de aportaciones por parte de los socios fundadores. Esto nunca ocurrió, poco a poco se fue ahogando por falta de dinero hasta desaparecer

durante el sexenio de Romero Hicks; el gobierno como parte interesada y principal promotor del CDH no acudió al Centro para la realización de estudios que le encargó a otros Centros de investigación, posiblemente porque la línea con la que operó el Centro no fue la esperada.

Entre las principales acciones desarrolladas durante el 1988 – 2000 además de los procesos de definición interna, están la organización del Foro “Informe sobre Desarrollo Humano 1999” elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) junto con el Gobierno del Estado y organizaciones de la sociedad civil, en tiempos de plena precampaña de Vicente Fox para la presidencia de la República, lo que provocó críticas sobre la validez del propio Centro en términos de si de verdad estaba pensado como órgano de investigación o formaba parte de una estrategia que pudiera posicionar al Gobernador en el ámbito intelectual y mediático.

Una reflexión del primer director del CDH parece sustentar la segunda opción: “Ya para entonces me quedaba perfectamente claro, siendo yo Director General del Centro que la pretensión cuando menos en la cabeza de Fox y de Carlos Flores, de utilizar el Centro de Desarrollo Humano, no para los efectos que fue creado en realidad, sino como un elemento de apoyo a la propaganda al plan de la campaña propagandística de Fox a la presidencia de la república. Por una parte presión de Jorge Loyola (Director General de la CODEREG cuando Carlos Flores la dejó en el 2000) a que el Centro fuera cuanto antes autosuficiente y por otro lado recuerdo muy bien una llamada de Carlos Flores en la mañana diciéndome que llevara a (las personas integrantes de) la Asamblea General del Centro de Desarrollo Humano al Poliforum Cultural Siquieros, porque iba Fox a exponer su proyecto de política social para la Presidencia de la República, *yo me quedé así. Carlos te agradezco mucho la invitación voy a poner en conocimiento a los señores miembros de la asamblea para que si alguno de ellos tiene la intención de asistir a título personal vaya pero como Centro es poco menos que imposible por que no*

*puedo reunir a la asamblea en el transcurso de las siguientes horas...ahí estaba finalmente, ahí se resumía perfectamente la finalidad con la cual había sido creado el Centro, en una e llamada telefónica quedó perfectamente claro, Guillermo trae aquí el Centro para apoyar la candidatura de Vicente Fox, *perdón esto no es posible por que el Centro tiene sus propias normas sus propios reglamentos que tu mismo aprobaste como presidente.* Me quedó claro que a partir de ese momento no volvería a tener financiamiento del gobierno" (Entrevista a Guillermo González⁴¹ 2005).*

Desde su inicio en 1998 hasta su disolución en el 2005, el CDH no tuvo ingresos constantes:" Uno de sus principales problemas del Centro de Desarrollo Humano casi desde su fundación ha sido el financiamiento. La idea original propuesta era que a través de sus productos debería de ir asegurando su financiamiento. El primer año de le apoyaría con el 100% de sus gastos, el segundo con el 50% y el tercero con el 25, de tal forma que el cuarto año (2002) el Centro generara sus propios recursos. La historia demostró que un Centro de Investigación nunca pagará todos sus gastos" (Centro de Desarrollo Humano 2002:7).

Aunque la idea de los montos progresivos no formó parte de los acuerdos originales, en algún momento el Consejo Directivo lo tomó como válido. De todos los socios fundadores el único que tenía capacidad real de aportar para el financiamiento a cambio de estudios e investigaciones fue el Gobierno del Estado, que prefirió trabajar con otras instituciones de investigación y no con el CDH, abriendo la puerta para su estrangulamiento financiero. El Centro pudo obtener recursos escasos por la vía de venta de servicios pero no suficientes para su manutención.

⁴¹ Primer Director General del Centro de Desarrollo Humano. Ex funcionario agropecuario en el período de Carlos Medina.

Los montos que otorgó el Gobierno del Estado durante 1999 y el 2000, al Centro de Desarrollo Humano fueron:

• Agosto de 1988	\$ 600,000.
• Septiembre de 1988	\$ 1,000,000
• Enero de 1999	\$ 200,000
• Abril de 1999	\$ 1,240,000
• Octubre de 1999	\$ 190 000
• De enero a diciembre del 2000	\$ 1,240, 000
Total	\$4, 470, 050

La cuarta parte de estos ingresos fueron destinados a la organización del Foro Desarrollo con Sentido Humano. El CDH reporta para este período, ingresos propios por 1,477,615.00, resultado fundamentalmente de la elaboración de convenios con instituciones de investigación y venta de estudios puntuales (Centro de Desarrollo Humano 2000, Anexo)⁴².

Una actividad importante que el Centro impulsó fue el inicio de la investigación para el primer cálculo del Índice de Desarrollo Humano para México que se quedó a la mitad y tuvo suspenderse por falta de recursos. Este trabajo interinstitucional lo concluyeron la Universidad Autónoma de Chapingo y el Gobierno del Estado de Guanajuato.

El Fideicomiso de Desarrollo Popular.

En 1997 Carlos Flores convoca a Luis Fernández Godard, Director de Desarrollo Rural A.C., para diseñar un proyecto de atención a la pobreza en barrios suburbanos con base a la experiencia del FIDER y que llevó el nombre del

⁴² Durante el 2004 se otorgó por parte del Gobierno del Estado dos millones de pesos, cantidad que posteriormente aumentó, para los gastos de liquidación del Centro de Desarrollo Humano.

instrumento fiduciario que lo hizo posible: Fideicomiso de Desarrollo Popular (FIDEPO).

En la propuesta del FIDEPO confluyen dos tendencias, por una parte la surgida de experiencias de educación popular, aportada por grupos que han trabajado en el estado de Guanajuato bajo esa línea y por otra parte, las ideas que le surgen a Carlos Flores de visitar una experiencia en Irlanda llamada Esquema de Desarrollo Local.

“A lo largo de las elaboraciones sucesivas de la propuesta, se logra convencer a Carlos Flores que el *modelo irlandés* no será aplicable si no se monta en otro esquema de desarrollo, basado en la metodología de educación popular. De ahí que se produce una especie de propuesta híbrida: el esquema de desarrollo local con metodología de educación popular. Además se establece desde el principio que el programa sea *ciudadanizado*, manejado por las sociedad civil, con el apoyo económico del gobierno del Estado” (Centro de Desarrollo Humano y Desarrollo Rural de Guanajuato 2000: 11).

La influencia del modelo irlandés se da sobre todo en la parte organizativa. Se forma un Consejo Estatal y un Comité Técnico del FIDEPO con representación de los tres sectores: iniciativa privada, sector gubernamental y el sector social, este último representado por el Club Rotario, la Fundación Comunitaria del Bajío y Desarrollo Rural A.C.

En cada zona de trabajo o microregión urbana existe una pequeña agencia o unidad local de desarrollo integrada por un coordinador y tres promotores en las áreas de educación, economía y desarrollo social para asegurar una visión integral. La metodología, que se inspira según el documento en la educación popular aunque habría que valorar si se asumen con todas las consecuencias socio políticas inherentes, plantea la existencia de agentes ejecutores del programa o

equipos de promotores profesionales de desarrollo integral, con perfil de educadores populares cuyo propósito es facilitar procesos organizativos, reflexivos y formativos en los que la población atendida se convierte en protagonista de su propio desarrollo. Se propone que su contratación sea por vía de la asociación civil sustentante del FIDFEPO y no a través del gobierno y que del fondo aprobado el 90% se destine a gastos de inversión y sólo el 10% a operación.

Se propone una experiencia piloto en 3 o 4 ciudades para controlar mejor la experiencia y en una segunda etapa poder multiplicarla con las correcciones pertinentes, pero el Congreso del Estado aprueba una primera partida de 15 millones de pesos etiquetados sólo para la operación.

La forma de cómo inicia el FIDEPO, distinta a la planeada, obliga a acelerar los procesos de contratación y formación del personal necesario para abarcar la zona de trabajo y la Unidad Técnica de Coordinación comienza a realizar tareas de cabildeo y de difusión. La parte más complicada sin duda, es la relativa a la relación con los municipios pues se determina que los cabildos propongan a las personas que formarían parte de los Consejos Locales del FIDEPO: "Este proceso de negociación es muy desgastante y genera los primeros vicios del programa, debido a diferentes factores tales como la desconfianza de las autoridades municipales hacia el gobierno estatal, la tendencia a manejar de manera partidista los programas, el interés por reforzar los programas de cuño municipal, rechazando las injerencias desde el estado o el desconocimiento de una propuesta de esta naturaleza" (Centro de Desarrollo Humano y Desarrollo Rural de Guanajuato 2000:14).

La polarización del proyecto que recién inicia llevó a las presidencias municipales a tomar decisiones sobre la contratación de promotores y promotoras de las unidades locales de desarrollo bajo la lupa del control partidario y no a partir de criterios técnico-educativos, propios de un programa de promoción social.

La misma contratación del Director Operativo del proyecto fue cuestionada sobre todo por sectores conservadores ligados al PAN “pues algunos como Domingo Méndez Mata, presidente municipal de Irapuato (y futuro diputado) consideraban que yo era comunista y de formación jesuita, y por tanto de entrada sujeto de sospecha. Por eso quisieron compensar contratando a sus incondicionales o a personas que les eran útiles para tiempos electorales” (Entrevista a Jorge Hidalgo⁴³ 2005).

El Consejo Estatal, sin comprender el ritmo particular de los programas educativos, comienza a presionar a las Unidades Locales para que se ejerciera el presupuesto aprobado. Se acelera la sistematización de los primeros diagnósticos comunitarios para reconvertirlos en proyectos productivos según las presiones que “venían de arriba” (CDH-DRG 2000:17), esto le dio un sesgo productivista al FIDEPO. La amplia propuesta de proyectos productivos no fue seguida de un proceso educativo tal y como lo sostenía la propuesta metodológica.

A fines del 2000 el FIDEPO atiende a 17 micro-regiones suburbanas, en los municipios de Acámbaro, Celaya, Guanajuato, Irapuato, León, Salamanca, San Francisco del Rincón, San Miguel de Allende, Silao y Valle de Santiago, Dolores Hidalgo y San José Iturbide. Con él se han beneficiado alrededor de 20,000 personas y 16,000 familias.

“Las diecisiete unidades locales, se ubicaron en diecisiete micro regiones; las cuales se definieron a partir del índice de marginalidad y los índices de pobreza. A partir de esos índices se ubican en micro regiones y se define de manera conjunta con los municipio trabajar e interactuar, bajo un modelo de intervención social ubicado en ese momento y en ese contexto de manera participativa, hubieron algunas experiencias incluso los compañeros viajaron a Irlanda, viajaron a Cuba

⁴³ Ex Director de FIDEPO.

tratando de readecuar estas experiencias en materia de educación popular en el contexto de Guanajuato" (Entrevista a Julio Rosas⁴⁴ 2005).

Además, se construyeron alrededor de 10 casas comunitarias en las colonias, que servirán como espacios de formación, capacitación y enlace con diferentes programas sociales de gobierno.

El FIDEPO fue de los proyectos que lograron continuar el siguiente sexenio y tiene la gran ventaja de haberse sometido a una evaluación externa, crítica, que da cuenta de las fortalezas y debilidades de este proyecto innovador a nivel nacional de manufactura local para atender a la pobreza urbana.

Apoyo al fortalecimiento municipal.

Desde 1995, fecha de constitución de la CODEREG, se establece la Dirección de Desarrollo Social que en 1996 modifica su nombre y su misión a la de Fortalecimiento Municipal. Varias de sus funciones estaban asignadas a la anterior Dirección de Organización Social, la cual era parte de la estructura del CEDM. Posteriormente se incorporan dentro de sus funciones cuestiones relativas al fortalecimiento de los municipios que implican acciones más amplias, complejas y diversificadas.

Su misión es coadyuvar al Desarrollo Municipal Sustentable, promoviendo el compromiso e involucramiento de la sociedad civil, el sector privado y el público en ello, a través de asesoría, regulación y coordinación, en materia de Organización Social, Planeación Participativa y Administración Municipal; fomentando el respeto a la Autonomía Municipal (Cabrera 2000:13). Incide en los procesos de participación y organización social, en el ámbito de la administración municipal, a través de sus apoyos a las Direcciones de Desarrollo Social y los COPLADEM.

⁴⁴ Director de Evaluación del FIDEPO de la Unidad Técnica de Coordinación.

En 1995, define cuatro ejes de trabajo: COPLADEM, Municipalización, Planeación Municipal y Ramo XXVI. Para 1996 incluyen dentro de su quehacer la coordinación con otras dependencias, la asignación de proyectos estratégicos, el diseño, promoción y apoyo a proyectos y eventos especiales y la adecuación de su trabajo a la nueva regionalización del estado (Cabrera 2000:13).

El siguiente cuadro⁴⁵ muestra las interrelaciones entre los ejes de trabajo, las funciones y los actores involucrados en las actividades asumidas por la Dirección:

Cuadro 31. Funciones de la Dirección de Fortalecimiento Municipal.

Ejes de Trabajo	Funciones	Actores involucrados
Municipalización	<ul style="list-style-type: none"> • Coordina transferencia de servicios y funciones • Seguimiento de dependencias estatales • Seguimiento de la recepción de los servicios a municipalizar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno municipal • Población • Gobierno del estado
COPLADEM	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría y capacitación para su instalación, operación, funcionamiento y seguimiento • Apoyo a planes municipales de desarrollo • Asesoría para capacitación de la DIDESO 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Municipal • Población • Gobierno del estado.
Participación y organización ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría y capacitación en procesos de participación y organización. • Diseño de Sistemas • Impulso a estructuras de organización 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuntamiento • Población • DIDESO
Planeación municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de inversión municipal • Procesos participativos • POAM • Planes estratégicos municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuntamiento • Población

Fuente: Cabrera, Araceli. Sistematización del trabajo de la Dirección de Fortalecimiento Municipal. 2000.p. 14.

Los logros alcanzados por esta Dirección son los siguientes (Gobierno de Guanajuato 2000):

⁴⁵ Este esquema fue elaborado por los integrantes de la Dirección de Fortalecimiento Municipal en el segundo Taller del proceso de sistematización.

- Propuesta de modificaciones a la Ley Orgánica Municipal y reglamentos de planeación y también la creación de las Direcciones de Organización Social (DIDESO), que actualmente existen en 45 municipios, además del proceso de elaboración de Planes Municipales de Desarrollo.
- Creación de los Consejos de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), que se van consolidando según la visión que del mismo tienen las autoridades municipales; éstos en el municipio son un órgano auxiliar del ayuntamiento en materia de planeación.
- CODEREG ha propiciado que los COPLADEM sean el espacio donde se encuentren los esfuerzos por promover la participación ciudadana de las diferentes instancias estatales, logrando la integración de Consejos que impulsan dependencias como Desarrollo Económico, Salud, Educación, Desarrollo Agropecuario y Rural, Contraloría Estatal, CEDAJ y Secretaría de Gobierno.
- En 1997 CODEREG contribuyó a facilitar el cambio de autoridades municipales, con un programa denominado Apoyo a la Gestión Municipal, donde las autoridades recién electas tuvieron la oportunidad de conocer experiencias nacionales e internacionales sobre la visión de la gestión municipal.
- Como parte del impulso al desarrollo municipal, se ha tratado de acercar herramientas que ayuden a los funcionarios municipales en el desempeño de sus funciones. A finales de 1999 y principios del 2000 se concretó el Diplomado en Gobierno y Gestión Municipal.

Inversión para el Desarrollo Social.

El último programa que caracteriza el esfuerzo por construir una política social transversal y participativa es el de la Inversión para el Desarrollo Social cumpliendo

funciones de orientar, focalizar y potenciar la inversión pública, así como la administración y seguimiento de algunos programas de inversión, para optimizar los recursos destinados a promover el desarrollo social.

Los logros más importantes del período de Vicente Fox en la materia, fueron los siguientes (Gobierno de Guanajuato 2000):

- En 1996 se canalizaron recursos a los municipios en cantidades sin precedente. Una parte provino de la Federación, a través de la descentralización del Ramo 26 *Superación de la Pobreza*, y otra de los recursos estatales que anteriormente se utilizaban a través del concepto Obra Directa, ahora integrados en el Ramo 26 Estatal.
- En 1998, los esquemas de inversión pública en desarrollo social sufrieron modificaciones sustanciales, con la creación del Ramo 33 y la modificación parcial del Ramo 26 Federal.
- Para el año 2000, los recursos que anteriormente eran del Ramo 26 Estatal cambiaron de modalidad. Ahora son autorizados a dependencias estatales como programas sectorizados, y se distribuyeron en los siguientes programas: Desarrollo Popular, Desarrollo Regional, Organismos no Gubernamentales, Atención a Zonas Prioritarias, Desarrollo Rural, Infraestructura Hidráulica Rural, Infraestructura Hidráulica Urbana, Infraestructura Deportiva y Apoyo a la Nutrición. El gobierno transmite íntegros los recursos del Ramo 33 a los 46 municipios, sin reservarse facultades para su aplicación.
- Con la creación del ramo 33, las administraciones municipales adquirieron nuevas responsabilidades, en tanto que algunas funciones que venía desarrollando la CODEREG sufrieron modificaciones que motivaron un ejercicio de reingeniería al interior de la dependencia. La labor de esta área se orientó

básicamente a dar seguimiento a la aplicación de los recursos, para transmitir la información a la Federación y a brindar asesoría y capacitación a municipios con la intención favorecer y orientar el ejercicio de la inversión en obra pública.

- Se implementó también un programa de electrificación y telefonía rural; se administró y se ha dado seguimiento, de 1996 a 2000, a los fondos de Infraestructura Deportiva y de Desarrollo Regional.
- En lo referente a Programas Sociales y de Servicios, se amplió la cobertura y atención de programas sociales (Escuela Digna y Estímulos a la Educación Básica).

Dinámica y actores políticos.

La llegada de Vicente Fox al gobierno del Estado se hace en condiciones muy favorables por la diferencia sustantiva en el porcentaje de votación con respecto a sus dos contrincantes más importantes, Vázquez Torres del PRI y Martha L. Micher del PRD. Convive los dos primeros años con un Congreso de oposición y con la mayor parte de las alcaldías priístas, sin que ello le represente un problema mayor de gobernabilidad. En 1997 esta correlación se modifica y el PAN por primera vez en la historia se queda con la mayor parte de las Alcaldías y con la mayoría simple de la LVII Legislatura, según se observa en el cuadro 32.

Aún así, se viven conflictos severos con la oposición, particularmente con el PRI y el PRD, en asuntos como la aprobación por decreto del IEP, el intento de aumentar el 2% a la nómina, las salidas frecuentes al extranjero, el proyecto económico y social, la derechización en educación y críticas bastante severas a los excesos verbales que exageran los logros de su gobierno.

Cuadro 32. Alcaldías y Diputaciones por partido. 1997.

	No. Diputaciones	No. de presidencias municipales	% de la población gobernada en las presidencias municipales.
PAN	16	21	68.5%
PRI	12	18	19.9%
PRD	5	6	18.9 %
PVEM	1	1	1.4%
PDM	1	0	0
PT	1	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral de Guanajuato. 2005.

El montaje del gobierno foxista “fue mucho menos ingenuo políticamente que el de Carlos Medina” (Entrevista a Luis Fernando Macías 2005) pues ya hay una línea de Partido, con los matices personales del Gobernador, para la retención del poder. En este sentido coincide con el estilo de gobernar de algunos presidentes municipales, como el caso de León que comienza a construir una base territorial de organización neo corporativa: “Para que hubiera alguna respuesta social, se decía a la ciudadanía que se quejaban por el tiradero de lodos o de descargas al río de los Gómez, organicéense o vean con su presidente del comité de colonos, es decir, hay una idea de cooptación de la demanda social que pasa ya por la estructura de filiación de su estructura de participación controlada” (Entrevista a Arturo Mora 2005).

La influencia del PAN es notoria y se ejerce desde varios frentes, sin embargo, una institución que pudo convivir entre las tensiones de los grupos conservadores y el establecimiento de las bases para que la política de población fuese tomada con seriedad en este período, es el Consejo Estatal de Población (COESPO), oficina muy disminuida en el período priísta.

Margarita Ortega es nombrada Directora del COESPO, quien recibe una oficina pequeña, sin proyecto propio: “Yo lo recibí con un millón de pesos lo deje con

diecisiete millones de pesos, incluido lo de la mujer, con gente preparada en educación en población (...) pero había mucho prejuicio hacia la política de población por los antecedentes con que había manejado la política federal. Porque se veía más como a dedicarse al control natal, a dedicarse a entregar anticonceptivos y entregar preservativos. Porque realmente estas oficinas en los estados, funcionaban básicamente como extensión o como un brazo operativo de la política nacional, aquí mandaban las cajas de preservativos para que se repartieran, aquí mandaban los libros para que se dieran cursos y todo, realmente no había un ejercicio estatal de una política poblacional era un extensión de la política nacional como una delegación" (Entrevista a Margarita Ortega 2005).

Para que fuese aceptada en el puesto es interrogada sobre los temas conflictivos como homosexualidad y aborto: "Era un puesto que se vinculaba con cuestiones de control natal y digamos, en temas que una visión panista no está de acuerdo. Porque allí la visión era que podía colarse un sector liberal que apoyaba el aborto, que apoyaba los derechos de la mujer, los derechos de los homosexuales, entonces digamos, los temas sucios (...) pues había que tener mucho cuidado de quién lo ocupara. Un puesto de importancia política, pero sí que no hiciera nada de nada contrario a la doctrina. Y también obviamente no había ningún apoyo económico; y en otros estados también, gente manejable (...) cuando ocupó la titularidad allí, uno estaba al pendiente de estas dos cosas. Esta uno en un espacio incomodo para los panistas, en un espacio que originó expectativas para los priistas, especialmente para los del gobierno federal, donde ellos ejercen un cierto poder" (Entrevista a Margarita Ortega 2005).

El COESPO tuvo la virtud de combinar un trabajo de gestión política para colocar en la agenda del gobernador temas álgidos de población y a la vez elevar la calidad de la investigación social en lo tocante a asuntos como la mujer y la migración.

El tema de género había sido un elemento recurrente en la agenda nacional e internacional de la década de los noventa y Guanajuato tenía un grave atraso en materia de políticas públicas. En los espacios de la sociedad civil con grupos de mujeres organizadas alrededor de ONG y en menor medida en las universidades, el tema había ya sido incorporado y representaba una presión para que las instancias gubernamentales pusieran más atención a temas como la violencia intrafamiliar, la dinámica familiar y la pobreza y la prevención del embarazo sobre todo el adolescente, derechos sexuales y reproductivos y derechos de las niñas, todos ellos contemplados en la Plataforma de Beijing 1995 suscrita por México.

El COESPO comienza a investigar particularmente lo relacionado con la violencia intrafamiliar y el embarazo adolescente. Por su parte las presiones de los grupos feministas de la entidad y la actividad y gestión ejercida por las fracciones parlamentarias del PRI y del PRD de la LVII legislatura, logran la creación del Instituto de la Mujer en 1999 por decreto del gobernador, para entonces en plena campaña por la presidencia.

Los primeros intentos por colocar el asunto de la migración como punto importante en la agenda pública estatal, se realizaron en este período 1997–2000 y fueron impulsados por el COESPO, basado en investigaciones desarrolladas por la Universidad de Guanajuato, el Colegio de la Frontera Norte y el CONAPO.

En las reuniones de gabinete se coloca la información pertinente y se inicia la apertura del espacio conveniente para que el gobierno tome acciones más firmes al respecto: “en cuestión de población pues coloqué el tema de la migración. A mí me impresionaba tanta migración; y que somos un estado muy afectado, no en el sentido negativo, sino afectado de fenómeno como cuestión migratoria. Y yo nunca la veía en todos los discursos, ni en los discursos políticos, ni en las evidencias físicas de los informes de nada, era y todavía es algo invisible en muchos aspectos. Entonces la cuestión de la migración había que atenderla porque tiene

impactos negativos; así como nos sostiene como país positivos, tiene impactos negativos en el abandono de la familia (...) entonces, a mí me afectaba que todo eso estuviera así junto en nuestra piel, tuve tíos muy cercanos que fueron migrantes, un cuñado, cosas que nos están pasando aquí, en nuestras narices, que nos afectan directamente ¿cómo no es un tema público, cómo no se toca, ni es un asunto de interés? Entonces yo lo puse mucho en la agenda, hicimos de entrada ese gran foro, porque ahí coincidíamos de entrada con la investigadora Laura González. Tenemos que hacer estudios sobre la cuestión de la migración, tenemos que sensibilizar al gobernador. El gobernador se fue super sensible, hubo un año en el 98 y 99, en el yo era la segunda oficina a la que más eventos iba el gobernador, que más eventos le preparaba" (Entrevista a Margarita Ortega 2005)⁴⁶.

Vicente Fox prepara hacia fines del segundo año de su gobierno, precisamente poco después de las elecciones, una estrategia electoral que lo lleve a disputar con éxito la Presidencia de la República: " uno de los problemas de Vicente Fox como gobernador fue que de los cinco años que debería haber durado su administración realmente ejerció dos, porque los otros dos los dedicó a su precampaña y el último año pidió licencia de la gubernatura para ser candidato presidencial, entonces realmente su administración se limitó a los dos primeros años. Si se le juzga, se le debe juzgar por esos dos primeros años, en realidad los tres últimos años estuvieron en manos de Ramón Martín Huerta, las decisiones de gobierno, entonces habría que hacer una diferenciación entre esos dos momentos en el que realmente Fox ejerció la gubernatura, pues podríamos llamarlo a plenitud, y el otro periodo en donde por sus necesidades de precandidato personalmente no atendió los requerimientos de la administración, tan es así que en sus cuatro años como gobernador asistió a Palacio de Gobierno una docena de veces más o menos, no asistía nunca al Palacio de Gobierno, incluso se le

⁴⁶ Ex Directora de COESPO (1996 – 2000)

cuestionaba que por qué no acostumbraba por ejemplo a tener audiencias con sus colaboradores, era muy difícil tener acuerdos con él, y él decía que él era un gobernador celular, por qué, porque todo lo resolvía por celular, y por supuesto eran raras las reuniones de gabinete, fueron más o menos regulares en los dos primeros años estas reuniones de gabinete, creo que eran semanales si no mal recuerdo, pero después ya dejaron de existir las reuniones de gabinete y más bien el que tomó los hilos de la administración fue Ramón Martín Huerta" (Entrevista a Luis Miguel Rionda 2005).

Vicente Fox se preocupó por construir su candidatura y de sólo tomar y opinar sobre los asuntos más estratégicos. Se produjo así una forma peculiar, muy "suelta" de coordinar a su gabinete, lo que explica en parte la creatividad del núcleo de Desarrollo Social, pues no había petición de cuentas tan cercana como en el período de Carlos Medina ni una forma de supervisar el trabajo para imponer la línea del gobernador. El testimonio directo del Director del FIDER apoya este planteamiento: "Vicente influido por supuesto por Usabiaga, le llamaba *el gobernador del campo*, así le llegó a decir, yo le dije: *Vicente no digas eso, el gobernador eres tú, el otro es tu secretario, pero el gobernador eres tú*, y dijo: no, el gobernador del campo es Javier Usabiaga. Qué sucedió con Vicente, mi visión es que es un hombre que no gobierna sino que promueve, impulsa, entusiasma, pero no gobierna, es decir, a la hora de la hora el gobernador de todo lo agrícola era Usabiaga (...) pero no había una integralidad en el gobierno (Entrevista a Luis Fernández Godard 2005).

A partir del segundo año surgió la figura flotante del gobernador sobre una estructura dinámica; un equipo de individualidades que operaba y que casualmente se armonizaba, pero simplemente representaban intereses específicos que tenían su propia lógica y su dinámica.

Sólo así se explica que convivieran en un mismo “proyecto” tendencias tan diversas como el Secretario de Educación y algunos agentes dinámicos de la CODEREG.

Vicente Fox le apuesta a cierto tipo de tendencias ideológicas más acordes con su forma individual de pensar. La discusión sobre el proyecto agropecuario es ilustrativa al respecto, pues el FIDER, de ser un organismo muy importante se le va marginando explícitamente para dar cabida a un proyecto empresarial agropecuario, ligado a los grandes exportadores de la entidad, que no se parece en nada al concepto de desarrollo rural de base educativa: “Vicente Fox me invitó al principio a las reuniones de gabinete y desde la primera J. Usabiaga me dijo: *y tú qué haces aquí si tú no eres del gabinete*, y le dije: *pues estoy aquí porque Vicente me llamó, pero si te incomoda pues le digo a Vicente que me voy, a mí no me interesa, me sirve porque el gabinete tiene mucha información, pero si a ti no te parece pues me voy*, y su respuesta fue: *no, si te dijo Vicente pues ya quédate*, pero como diciendo *de mi parte mejor vete*; entonces yo hablé con Vicente y le dije: *sabes qué, yo no quiero conflictos con Usabiaga y entonces cuando tú me necesites, me llamas o que me llame el mismo Javier para que le dé la información que quiera, nosotros no estamos ocultando nada*, y entonces dejé de ir al gabinete, estuve como mucho cuatro o cinco veces ahí” (Entrevista a Luis Fernández Godard 2005).

Personalmente convencido de una visión productivista acompañada de un talante individualista benevolente, Fox fue fiel a las alianzas y a las cuotas pagadas a los grupos conservadores. Por una parte sostuvo durante todo el período al Secretario de Educación Fernando Rivera Barroso, que como ya se mencionó, formó su equipo de trabajo con personas cercanas al grupo “Yunque” y, además, se colocaron a cuadros locales de este grupo en otros puestos de gobierno.

Hacia el final del período del 2000 se pudo evidenciar el alcance de los grupos conservadores insertos en el grupo parlamentario del PAN cuando se quiso penalizar el aborto, garantizado en la legislación local, para las mujeres embarazadas víctimas de violación.

Se suscitó un real conflicto que incluso alcanzó a Vicente Fox en el extranjero con la movilización de redes feministas latinoamericanas de defensa de los derechos de la mujer, que en Sudamérica le reclamaban al entonces presidente electo el comportamiento de sus correligionarios.

Finalmente el Gobernador Ramón Martín Huerta, a pesar de su filiación ideológica afín a los grupos conservadores, decidió vetar la ley.

A lo largo del sexenio foxista lo político, en el sentido de la administración pública, se fue acabando porque fue "suplantado por la personalidad improvisadora del gobernante, la Secretaría de Gobierno, todas las secretarías se convirtieron en una gran máquina electoral, el gobierno de Fox fue un gobierno electoral, fue un gobierno para enlazar todo el poder en la capital de la República y no dejó en Guanajuato ninguna obra, que yo recuerde, a menos que te acuerde alguna presa, de alguna calle, de alguna avenida, de algún puente, de algún aeropuerto.... ahí, no se dio el paso para continuar en la profesionalización del gobierno, en el servicio civil como ya se había iniciado con Medina" (Entrevista a Luis Fernando Macías 2005).

Desde las particularidades del repertorio político-técnico de Vicente Fox es que se puede entender que durante este período hubiese el pico más alto de esfuerzos desde la esfera pública por vincular y profesionalizar a las organizaciones de la sociedad civil. Convencido Vicente Fox, al principio de su mandato, que las ONG sólo eran figuras decorativas en el Estado y sin ninguna relevancia, paulatinamente se fue dando cuenta del potencial electoral de las organizaciones civiles y comenzó

a asumir un discurso incluyente que favoreció un acercamiento hacia los grupos más asistenciales y conservadores: " Cuando fui a hablar a favor de las ONG y de otras organizaciones defensoras de los derechos de la mujer Vicente me interrumpió y me dijo *ON qué, que eso*, y le expliqué que significaban Organismos No Gubernamentales. Me volvió a cuestionar que para que se apoyaban si sólo eran dos o tres en el Estado. Posteriormente comenzó a incorporar a su discurso la participación de la sociedad civil organizada e incluso comenzó a decir, hombres y mujeres, chiquillos y chiquillas. Tenía un buen olfato para asumir cuestiones que aunque no entendía mucho le eran útiles para sus fines electorales" (Entrevista a Martha Lucía Micher 2005).

Ya en plena campaña electoral, aún siendo gobernador, enfrentó la realidad de ser un hostil con la Federación y pagó durante su período este estilo beligerante pues no recibió los apoyos que otros estados sí captaron.

Una de las discusiones más álgidas se da alrededor de la firma del convenio para la transferencia de recursos de SEDESOL a los estados. El convenio se suscribiría el 5 de febrero de 1999. Vicente Fox sostiene que no lo firmará por considerar que no se respeta la soberanía de los estados y que hay candados controlados y regulados por el gobierno federal que deben ser liberados. El convenio, dice Fox, fortalece la candidatura de Moctezuma Barragán entonces Secretario de la SEDESOL, a la Presidencia de la República.

Al día siguiente responde Moctezuma con datos sobre la pobreza, mortalidad infantil y educación en Guanajuato para sustentar la necesidad de establecer convenios: "Guanajuato es el estado número ocho en pobreza extrema, y registra el índice más grande de mortalidad infantil, por lo que es necesario que se apuren a ponerse de acuerdo con menos declaraciones y con más trabajo".

Luego de clausurar el Encuentro del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad

(FONAES), Moctezuma Barragán añadió que quienes trabajan por hacer las cosas bien no van a tolerar que los convenios para el combate a la pobreza se firmen un año después. Moctezuma Barragán recordó que Fox Quesada se tardó un año en firmar el convenio de 1998, es decir que apenas lo firmó en este mes, por lo que "si se van a invertir los recursos de la Secretaría en el combate a la pobreza, lo que queremos es que se firme en los primeros meses del año".

Explicó que el presupuesto de egresos de la Federación obliga a presentar en los primeros 45 días del año la propuesta de convenio, la cual se discute y analiza con los gobiernos estatales, por lo que si Fox Quesada tiene un planteamiento viable, éste podría ser aceptado. El secretario dijo que quizá el punto de vista de Fox es porque ve las cosas dirigidas exclusivamente a la ambición de llegar a la silla presidencial" (Agencia Notimex enero 26 de 1999).

A los dos días con cifras más precisas y abundantes sale en apoyo de su jefe el subsecretario de Desarrollo Regional, Luis Maldonado: "Lamentablemente da la impresión de que en este afán de mercadotecnia política, que guía muchas de las acciones del gobernador, se pretende promover una fantástica imagen de desarrollo en Guanajuato como una supuesta visión de éxito del modelo de gobierno local y se pretenden desconocer realidades y necesidades muy preocupantes". Y agregó que según datos de la Secretaría de Desarrollo Social, Guanajuato ocupa el lugar número ocho en pobreza a nivel nacional con 24.9 niños fallecidos anualmente por cada mil nacidos vivos, es decir, 7.4 niños más que a nivel nacional. En Guanajuato, el promedio de analfabetismo es del 14 por ciento y en la República Mexicana la media es del 10.6 por ciento. El promedio nacional de escolaridad es de 7.7 grados, y en la entidad gobernada por el panista se alcanzan apenas los 6.5 grados. Las cifras indican que para 1998 el déficit en drenaje alcanzó un porcentaje del 29.2 por ciento, mientras que el promedio nacional de rezago en ese renglón es del 27.4 por ciento. De acuerdo con las últimas estadísticas de la dependencia, el 86.58 por ciento del total de la población

no recibe ningún tipo de subsidio, cuando la media nacional es de 79.57 por ciento. "Guanajuato contribuye con el 5.3 por ciento de la masa carencial nacional, medida a través del Índice Global de Pobreza y se considera como un estrato de alta pobreza extrema", señalan los documentos de Sedesol. En cuanto al grado de dispersión de las localidades, el porcentaje de población que habita en las comunidades más pequeñas representa el 33.4 por ciento, cifra que supera al promedio nacional que es de 26.5 por ciento. "Es una evidencia y es un hecho que en regiones como la Sierra Gorda, los indicadores de pobreza son muy graves y muy serios, que hay problemas de educación y salud que deben ser atacados y atendidos" (El Norte enero 28 de 1999)

La reacción del gobierno de Guanajuato se hace patente: "Fox se refirió a los índices de pobreza en Guanajuato y precisó que reconociendo justamente que existe, más no en la proporción que alude Esteban Moctezuma, es que el Gobierno del Estado se ha dado a la tarea de aplicar programas para abatirla y en ese sentido se ha avanzado sustancialmente . Sin embargo, Esteban Moctezuma no cita por ejemplo los avances de Guanajuato en empleo, en inversión, las cifras de oportunidades en educación, la disminución en los índices de deserción escolar y el abatimiento de la mortalidad infantil. Sobre la mortalidad infantil, de 1990 a 1998 el índice de mortalidad por enfermedades diarreicas agudas bajó en un 46.16 por ciento y de las infecciones respiratorias agudas en un 36.37 por ciento, ya que el 96.4 por ciento de la población tiene acceso a los servicios de salud. En Guanajuato, el 88.9 por ciento de la zona rural cuenta con energía eléctrica y el 77 por ciento tiene agua potable; en tanto que en las zonas urbanas, la cobertura en electrificación es del 95.32%" (El Norte enero 28 de 1999).

A raíz de este intercambio, el debate alrededor del tema de la pobreza, la marginación y el papel de los partidos y el Estado mexicano, se sigue durante los siguientes diez días ocupando espacios importantes en los medios. Se incorporan

actores diversos, polarizando la discusión y combinando interpretaciones, cifras y descalificaciones.

Algunos de los elementos esgrimidos públicamente aún fueron utilizados en el primer debate entre los candidatos, efectuado en abril del año siguiente.

5 Las obras de infraestructura como elemento central en la política social (2000 – 2003).

Juan Carlos Romero Hicks nombra como Secretario de Desarrollo Social y Humano al Arq. Arturo Nuñez, especialista en vivienda, sin mayor experiencia en proyectos de desarrollo social más amplios. Es gente del grupo del Gobernador y miembro del equipo cercano a la Universidad de Guanajuato.

El otro grupo que llega al gobierno es la corriente panista cercana a Juan Manuel Oliva, Secretario de Gobernación, quien juega el rol de organizador partidario dentro del gobierno y de operador con oficio político. Hacia el tercer año Juan Manuel Oliva es sustituido en el cargo por Ricardo Torres Origel, ligado al grupo Yunque (Álvaro Delgado 2004:159): “Durante la primera parte de su sexenio estuvo acompañado de Juan Manuel Oliva que era parte de este grupo dentro del PAN de tradicionalistas y gente de derecha, que más bien él hizo política a su favor y abonó a su precampaña, no hizo política tanto en favor del gobernador, tan es así de que cuando se cumplió el pacto de caballeros que Juan Carlos Romero había acordado con alguien dentro del PAN, de que la primera parte de su gobierno iba a ser acompañado por un panista de cepa como Oliva, pues cuando se cumplieron exactamente los tres años, le pidió la renuncia a Oliva y lo devolvió a su senaduría. Entonces él ha nombrado después a otros dos secretarios de gobierno que tampoco le han sido de gran apoyo, incluso el actual le está comiendo el mandato en muchos sentidos porque también está construyendo su propia precandidatura, entonces no ha tenido gran apoyo, y su gobierno está muy descompuesto por esta

competencia interna que hay entre el grupo universidad y los panistas tradicionales" (Entrevista a Luis Miguel Rionda 2005).

El primer reto establecido por el gobierno del Estado en su Plan de Gobierno es mejorar la calidad de vida para todos. La institución que encabeza el reto social es la Secretaría de Desarrollo Social y Humano creada por medio de un decreto publicado en diciembre del 2000 y cuyo objetivo general es propiciar la igualdad de oportunidades para el desarrollo integral de todos los guanajuatenses, primordialmente de los sectores menos favorecidos y en particular de las zonas rurales y marginadas de las manchas urbanas.

Los objetivos de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano son tres (SDSH 2002):

1. Colaborar en la consolidación del sistema democrático, impulsando la participación activa de la sociedad en la planeación y ejecución de las actividades de gobierno.
2. Impulsar el desarrollo social en el estado, especialmente en las zonas marginadas, mediante la participación comunitaria y la autogestión.
3. Promover las gestiones de desarrollo regional a través de los Consejos Regionales, coordinando la elaboración de convenios de inversión municipal y regional, estableciendo las reglas de operación de los programas y dando seguimiento financiero de la inversión de la SDFSH.

Cuenta con tres subsecretarías:

- Subsecretaría de Promoción del Desarrollo.
- Subsecretaría de Inversión Social.
- Subsecretaría de Planeación.

Los programas que se impulsan desde estas tres subsecretarías son:

- Programa de Articulación y Profesionalización de los organismos de la sociedad civil.
- Desarrollo Institucional Municipal en Desarrollo Social.
- Programa de Actualización de los Instrumentos de Planeación.
- Programa de Apoyo al Desarrollo Urbano y Catastro Municipal.
- Programa de Coordinación Institucional para el Desarrollo Rural.
- Programa de Administración del Ordenamiento Territorial.
- Programa de Economía Solidaria.
- Programa de Promoción Rural Microregional.
- Programa de Desarrollo Comunitario para Zonas Urbano Marginadas (FIDEPO ZUMAR)
- Programa de Migrantes proyecto Social 2 x 1.
- Programa de Infraestructura Básica.
- Programa de Atención a Comunidades Rurales (FIDER)
- Programa de Apoyo para el Desarrollo Regional.

En una primera valoración se constata que la mayor parte de los programas vienen de la administración anterior como FIDEPO, FIDER, migrantes, economía solidaria, micro regiones y apoyo a los municipios con un acomodo organizacional distinto.

También se observa la eliminación del Centro de Desarrollo Humano, de las Fundaciones Comunitarias y la disminución de la importancia de los programas de apoyo a los municipios, que no desaparece como programa pero sí baja de rango organizacional.

Pero la diferencia que marcará la pauta de los programas sociales del período de Romero Hicks radica en la modificación en la forma de cómo operarán los programas, no tanto en su denominación formal; y se distinguirá por tres aspectos principales:

La centralización en el manejo de los recursos, misma que derivará posteriormente –hacia fines del 2003- en la creación de la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica, poderosa área concentradora casi absoluta de los programas de inversión social. La facultad de decidir los rubros de inversión por parte de los Consejo regionales, acierto de la anterior administración, se elimina y se asigna a esta Unidad (Entrevista a Javier Senties 2005).

- 1) La canalización de la participación social, principalmente de las ONG, al esquema formal de planeación del desarrollo establecido por la Ley con ventajas y las desventajas que esto supone, debido a la posibilidad de conformar comités de acuerdo al criterio políticos del gobernador y de los funcionarios públicos: “se formas consejos, entonces volvemos a los “consejitis” yo sí creo eso no se acaba de quitar, e invitar a la sociedad civil a participar y formar un consejo, no es que te inviten a acompañar realmente un proceso, todavía, en el área de desarrollo social, entonces formas consejos es una parte de una invitación, de alguna forma como consulta que para eso son consultas, pero no en el acompañamiento de diario y yo sí creo que mientras no se de esta vinculación clara con el gobierno, muchas cosas van a quedar inconclusas en comunidades rurales, muchas cosas” (Entrevista a Adriana Cortés 2005).
- 2) El criterio de financiar la infraestructura física (obras) como prioridad fundamental y suponer como “naturales”, es decir sin necesidad explícita de impulsarlos, los procesos educativos y organizativos intencionalmente buscados y favorecidos presupuestalmente por las dos administraciones anteriores, mismas que apostaban por el impulso de procesos de promoción ligados al desarrollo de la infraestructura material.

La modificación en la Ley Estatal de Planeación le obligan al gobierno a establecer una visión de largo plazo que tiene como horizonte el 2005 lo que podría traer

beneficios al mediano plazo, aunque una aparente falta de logros visibles en el corto plazo: "Como que los resultados los vas a ver a largo plazo, no los vas a ver ahorita, sí se escucha que vamos a tener más empleo (...) *dices ¿cuál empleo?, espérame, ahorita que llegue el puerto interior cómo no se va a incrementar eso en empleo*, pero no quiere decir que no tengamos empleo, sino que lo que tenemos que buscar son otras opciones de mayor competitividad para incrementar salarios, fomentar mucho el desarrollo regional, se está buscando ahorita impulsarlo, pero realmente de fondo, no es nada más decir *hay pues vamos a juntar 4 ó 5 municipios y que trabajen juntos para hacer (...) no, ¿Cuáles son las bondades qué oportunidades hay ahí? ¿Qué se puede impulsar? ¿Quiénes van a hacer las viviendas (...) entonces desarrollas hoteles, vivienda, casas como tal*. Y en otros lugares no, en otros lugares necesitas industria, la agroindustria (...) en dónde la puedes impulsar, la comercialización por donde vas a trabajar en el campo? Qué esperas del campo a futuro... que ahorita se esta buscando apoyarlo más, reforzarlo más, pero es algo que no lo puedes ver en una administración" (Entrevista a Diana Álvarez 2005).

El núcleo social se compone además de la Comisión Estatal de Agua, el Consejo Estatal de Población, El DIF, el Instituto de la Mujer Guanajuatense, el Instituto de Información de Guanajuato y el Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato.

Una deficiencia del Plan de Gobierno, que podría haber sido resuelta si se hubiese asimilado adecuadamente la experiencia de la CODEREG, es la carencia de una política social, entendida como una propuesta generada desde la esfera pública documentada y oficializada. A la carencia evidente de política social, en los círculos gubernamentales se señaló en las reuniones del Comité Sectorial de Desarrollo Social y Humano que no había una política social escrita, pero sí en la práctica.

Incluso durante la campaña para la gubernatura y ante la ausencia de una clara política social, distintos grupos de la sociedad civil como Desarrollo Rural, el Centro

de Desarrollo Humano y personas que trabajaban en el FIDEPO presentaron un valioso documento testimonial llamado "Propuesta para la Política Social en Guanajuato".

Este documento es retomado por el Centro de Desarrollo Humano y se publica en mayo del 2001 en la Revista Participación Ciudadana con el título "Propuesta a la Política Social del Estado a partir de los objetivos del Plan de Gobierno de Guanajuato 2000–2006", pero estos aportes no se consideran al menos formalmente como insumo para la determinación del Plan Sectorial de Desarrollo Social y Humano.

Este Plan Sectorial se acerca a la formulación de lo que podría haber llegado a ser una política social completa, efecto, entre el capítulo 5 de Diagnóstico y el capítulo 7 de Objetivos, Estrategias y Metas, introduce un capítulo 6 de Planeación.

Y al punto 6.1 lo titula Visión de la Política Social, que contiene la definición de una serie de principios tales como el respeto a la persona, la realización plena de todas las personas, autonomía e interdependencia en la personas, las familias y las comunidades, desarrollo libre e integral de las personas y las familias en armonía con la naturaleza, la ciudadanía como dueña de las decisiones determinantes, la satisfacción de las necesidades esenciales de la población, la promoción de procesos de desarrollo social solidario, la justa distribución de la riqueza, el mejoramiento de la calidad de vida y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Este punto 6.1 termina diciendo "La Política Social debe impulsar cambios en los estilos de vida y los patrones de consumo que sean más armónicos con los ciclos naturales, sin menoscabo de la satisfacción de las necesidades y motivaciones humanas (...) igualmente debe incentivar la utilización de sistemas de generación de energía y manejo de los desechos que no agoten, contaminen o desperdicien

los recursos naturales, en particular el agua (Secretaría de Desarrollo Social y Humano 2001:42 – 46).

En el documento no queda claro si la política social es un conjunto de valores, de ideas fuerza o de postura pública sobre el bienestar social, pues al parecer utiliza el concepto indistintamente en diferentes planos y para varios propósitos.

El documento de diagnóstico que contiene este mismo Programa Sectorial de Desarrollo Social y Humano, elaborado obligatoriamente de acuerdo al Sistema Estatal de Planeación y presentado a fines del 2001, contiene información precisa sobre población, la dinámica demográfica, agua, tenencia de la tierra, servicios, condiciones de la vivienda, violencia intrafamiliar, población indígena pero llama la atención que no exista un estudio, medición o juicio certero sobre el problema global de la pobreza cuando en el contenido de la planeación aparece constantemente la preocupación por su combate.

En el I Informe de Gobierno se reportan como las actividades sobresalientes del núcleo social las siguientes El Programa de Atención a las Comunidades Rurales (FIDER)⁴⁷, Programa de Atención a Zonas Prioritarias (PAZP)⁴⁸, Programa de Desarrollo Integral Microregional⁴⁹ y el Programa de Desarrollo Popular⁵⁰ (Gobierno de Guanajuato 2001:13-20).

⁴⁷ El Programa de Atención a las Comunidades Rurales (FIDER), con este Programa se realizó una inversión de \$ 83'858,568.00, con concurrencia de recursos estatales, municipales y de los beneficiados.

⁴⁸ Programa de Atención a Zonas Prioritarias (PAZP). Con el Programa de Atención a Zonas Prioritarias enfocado a disminuir la pobreza en el medio rural, se trabaja en 320 comunidades alta marginación de 19 municipios del estado, en donde se invirtieron \$ 11'970,999.00 para apoyar mil 495 proyectos de mejoramiento de vivienda, introducción de agua potable, construcción y equipamiento de Casas de Salud y proyectos productivos

⁴⁹ Programa de Desarrollo Integral Microregional (DICOMI) a través del cual se logró fortalecer la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos en zonas rurales del estado.

⁵⁰ Al Programa de Desarrollo Popular FIDEPO se destinó una inversión de \$ 6'621,000.00, beneficiando a 60 mil personas y 14 mil familias, en 17 zonas suburbanas de los municipios de Acámbaro, Celaya, Guanajuato,

También el Programa de Apoyo para el Desarrollo Regional⁵¹, los Programas para la Inversión Social⁵², de Infraestructura⁵³, Estímulos a la Educación Básica⁵⁴, el Convenio de Desarrollo Social⁵⁵, Programa de Subsidios⁵⁶, PROGRESA⁵⁷, Programa de Economía Solidaria⁵⁸, y la Comisión Estatal de Atención Integral a Migrantes que vincula a programas de catorce dependencias y conduce los trabajos preliminares para elaborar el diagnóstico integral del fenómeno migratorio.

Este Informe muestra lo que sería la nueva tónica de la política social pues enfatiza la inversión en infraestructura en distintas modalidades y programas. Poco se presta atención a los procesos educativos o de desarrollo pues parece lo que más interesa es el monto gastado y las obras de infraestructura.

Irapuato, León, Salamanca, San Francisco del Rincón, San Miguel de Allende, Silao, Valle de Santiago, Dolores y San José Iturbide.

⁵¹ Programa de Apoyo para el Desarrollo Regional (PADR), mediante el cual se renovaron en forma integral los seis Consejos para el Desarrollo Regional, lo cual se realizó con la incorporación de los 46 presidentes municipales, y una mayor participación de los sectores sociales, con la finalidad de asegurar la participación social en la elaboración de los planes y programas estatales.

⁵² Orientación y Potenciación de los Programas para la Inversión Social. A través del Fondo de Cobertura de Infraestructura Básica, en 56 localidades se desarrollaron obras de electrificación, en ocho se construyeron o mejoraron los caminos, en 16 más se introdujo el servicio de telefonía rural y en 13 el servicio de agua potable.

⁵³ Infraestructura: caminos y electrificación. El Gobierno del Estado autorizó la realización de obras y acciones en otros sectores diferentes a los arriba mencionados por \$ 30'468,005.00 (Treinta millones cuatrocientos sesenta y ocho mil cinco pesos).

⁵⁴ En el tema de programas sociales, se logró que los municipios orientaran una mayor promoción de la inversión del Ramo 33, hacia el programa de Estímulos a la Educación Básica; por lo que 45 municipios asignaron \$ 56'605,500.00, de los cuales \$ 15'066,612.00 se destinaron a la adquisición y distribución de 312 mil 624 despensas durante el año, beneficiándose a 26 mil 52 familias de nuestro Estado.

⁵⁵ Por otro lado, el Gobierno del Estado suscribió con la federación el Convenio de Desarrollo Social, para la aplicación de diversos programas de carácter social insertos en el Ramo 20 Federal, concertándose una asignación federal de \$167'998,205.00 para el año 2001.

⁵⁶ De este mismo Ramo a través del Convenio de Desarrollo Social 2000, se ejercieron \$ 66'226,973.00 en los Programas de Subsidios arriba citados, beneficiando a 57 mil 349 personas de las cuales 24 mil 150 se localizan en las regiones prioritarias, 8 mil 588 en regiones de atención inmediata y 24 mil 611 en otras regiones del estado, de acuerdo a la regionalización de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

⁵⁷ Adicionalmente, dentro del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que orienta la inversión a las comunidades rurales de mayor grado de marginalidad, se atendió a 111 mil 450 familias de 2 mil 989 localidades de los 46 municipios. Se ejercieron \$71'427,000.00 del recurso correspondiente al 2001.

⁵⁸ Programa de Economía Solidaria. Para el ejercicio 2001, con la finalidad de reactivar y fortalecer los mercados internos de comunidades y microregiones rurales y urbanas, se dispone \$10'000,000.00, los cuales se considera invertir prioritariamente en los municipios del norte y noreste del estado.

Para el III Informe se cubren casi los mismos rubros, en la misma tónica de reportar la inversión y el avance de las obras, pero llama la atención el financiamiento tan grande otorgado al Programa de Fortalecimiento de Organismos de la Sociedad y el Programa de Articulación y Profesionalización de los Organismos de la Sociedad Civil en el marco del cual se realizó un Foro Internacional de Desarrollo Local, cuatro encuentros regionales, 33 Talleres de Aprendizaje, cuatro foros locales y la integración de ocho redes temáticas de organismos de la sociedad civil, en donde participaron 1,204 representantes de 548 organizaciones.

A través de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano se reporta haber canalizado recursos del Fondo de Apoyo a los Organismos no Gubernamentales, administrado a través de la Secretaría de Finanzas y Administración por la cantidad de \$118,879,439 en 86 proyectos de coinversión social de los cuales en el último periodo se invirtieron \$85,352,188 que atienden líneas estratégicas de promoción del desarrollo, medio ambiente y ecología, asistencia a la niñez desvalida y atención a personas con capacidades especiales, en apoyo a la población a través de 41 instituciones de la sociedad civil (Gobierno de Guanajuato, 2003 ⁵⁹).

Esta información contrasta con el monto menor otorgado durante el año anterior: "A través de esta dependencia se canalizaron 41 proyectos de coinversión social que fueron aplicados a los rubros de promoción del desarrollo, medio ambiente y ecología, asistencia a la niñez desvalida, por un total de \$33,527,000 al Fondo de Apoyo a Organismos no Gubernamentales administrado por la Secretaría de Finanzas" (Gobierno de Guanajuato 2002 :21).

⁵⁹ La versión electrónica del III Informe (PDF) no maneja numerado de páginas, por eso la cita aparece incompleta.

No hay una explicación clara del aumento en 300% del presupuesto asignado a los organismos de la Sociedad Civil, a menos que hubiese apoyado grandes inversiones que no aparecen claramente en la documentación consultada⁶⁰.

Lo que sí es claro es que el gobierno de Romero Hicks no le otorga el mismo énfasis puesto en la administración anterior a profesionalizar las redes de la sociedad civil y a incorporarlas en la planeación del desarrollo social, y se les considera básicamente como receptores de donativos públicos: " El fortalecimiento de las ONG se sigue haciendo aunque es un trabajo muy difícil para nosotros, para los que están dentro de las Secretarías, que son compañeros míos, porque es un trabajo que lo tiene que ir haciendo a la secretaría particular del señor gobernador y que no se ajustan ninguna propuesta técnica sino que son criterios puramente políticos, entonces si son amigos se les apoya aunque no cumpla los requisitos ni los mínimos requerimientos contables" (Entrevista a Flavio Rojo 2005).

Uno de los aportes más importantes en materia social del período de Juan Carlos Romero Hicks es el reconocimiento del principal problema específico de la entidad, el de la migración. El tema había sido insertado en la agenda pública por Margarita Ortega, Directora del COESPO de 1997 al 2000.

⁶⁰ Sólo para tener claridad sobre la inconsistencia de los montos asignados se indagó en el IV Informe de Gobierno, aunque no se encuentra dentro de los límites planteados para esta investigación y se encontró lo siguiente: "Con el Programa de Articulación y Profesionalización de los Organismos de la Sociedad Civil durante este periodo se realizaron cuatro talleres de trabajo, con las siguientes temáticas: "Proyecto educativo ALAD A.C.", "Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de la red de discapacidad de Irapuato", "Liderazgo transformador" y "Aprendizaje y trabajo en equipo", donde participaron 50 representantes de 12 organismos de la sociedad civil y se conformaron cinco redes temáticas; Red de Niños de León, Red de Niños de Celaya, Red de Niños de Irapuato, Red Estatal de la Niñez y Red de Atención de Discapacidad de Irapuato (RADI), que incluyen un Plan de Trabajo Anual.

Apoyado con recursos del Programa de Apoyo a Organismos no Gubernamentales (PAONG), dichos apoyos fortalecerán las acciones emprendidas en la promoción del desarrollo, medio ambiente y ecología, asistencia a la niñez desvalida y atención a personas con capacidades especiales, entre otras, por un monto de \$18,466,701 (IV Informe Núcleo Social : 17).

Ya en el período de Juan Carlos Romero Hicks, se nombra como Secretario Técnico del COESPO a una de las personas de más confianza del gobernador, Luis Fernando Macías, proveniente de la Universidad de Guanajuato y con fuerte formación investigadora. Logra conjuntar un sólido equipo y produce las investigaciones sociales más pertinentes y documentadas del Estado de Guanajuato, con un nuevo componente: la información en particular sobre migración guanajuatense que produce a la par de la información nacional.

Para los primeros años de la presente administración, las reflexiones suscitadas al interior del COESPO y la información en los medios de comunicación de frecuentes muertes de guanajuatenses migrantes, va conformando la idea de que la estructura con las que se enfrenta el problema de la migración no es la adecuada para ofrecer alternativas diversas a un fenómeno tan importante para Guanajuato.

En el 2003 se venía operando el programa Migrantes Proyecto Social 2 x 1 y se decide modificar la estrategia de atención, ahora desde una política amplia con la creación, durante el 2002, de la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias que coordina los esfuerzos de 17 instancias gubernamentales, encabezadas por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano⁶¹.

Esta Comisión va configurando una temática variada y compleja sobre salud, educación, remesas, seguridad pública, capacitación para el trabajo y proyectos de inversión que posteriormente serían retomados por el Programa Especial de Migración 2005–2006, con las cualidades de intersectorialidad y transversalidad. Quizá sea el mayor esfuerzo, ahora en la fase de planeación solamente, en materia de política social durante el Período de Romero Hicks.

⁶¹ A Principios del 2005 la Comisión diseñó el Programa Especial de Migración 2005 – 2006, que es un buen ejemplo del diseño de políticas públicas transversales, propias de asuntos de alta envergadura para el Estado.

Sin embargo este Programa con estadísticas certeras y con un diagnóstico completo sobre los temas de salud, educación y familia, fue diseñado estrictamente por organismos gubernamentales sin la participación social más amplia: “¿Cuál es el consejo de atención a migrantes? yo creo que 99.9 por ciento es gobierno, son toda las secretarías las que conforman el Consejo de Atención a Migrantes, ahí estamos fuera. El tema de migrantes no está en consulta ciudadana, yo no conozco un lugar donde nos hayan reunido para tocar públicamente el tema de migración, tú ve la lista del consejo de quiénes son el consejo de migrantes, ¡todas las secretarías! No se queda ninguna fuera, ese es el consejo de migrantes “(Entrevista a Adriana Cortés 2005).

El COESPO, en una decisión nunca explicada suficientemente y que quizá sea originada “para evitar el tratamiento de temas álgidos en la visión de algunos grupos panistas como aborto y prevención del embarazo “(Entrevista a Margarita Ortega 2005), se suprime en el 2003 y sus funciones son asumidas muy parcialmente por la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica dependiente de la SDSH. La desaparición impacta desfavorablemente a la dinámica de participación ciudadana: “la separación de la unidad de planeación se arrastró todo ese esquema de participación, es decir, la planeación tecnocrática se llevó a la participación ciudadana. La separó de la Secretaría y lo demás ha sido dejar que se evapore el agua, cero iniciativas y dejar que se extinga por inanición lo que había (...) la UPIE quiere conservar bajo su férula ese control de consejo regional e inversión de esos fondos destinados al programa, pero lo hacen desde el escritorio, los yunques que están sentados en la UPIE con un derroche de recursos increíbles sin salir ni hablar ni media palabra con los alcaldes, entonces convierten consejos regionales en consejos de papel y todo se burocratiza, se convierten en trámites burocráticos que al final les explota y nos lo avientan recientemente en el último año, ese manejo de recursos regionales que sigue siendo de papel se pasa a la Secretaría nuestra para que lo manejemos y ya se destruyó todo el proceso de participación que se había dado anteriormente (Entrevista a Flavio Rojo 2005).

4.6 Puntos clave y visión de conjunto.

Durante este capítulo se han descrito las principales acciones públicas relacionadas con el impulso al bienestar social, desde antes de 1988 hasta el 2003.

Aunque la parte primera del siguiente capítulo es el lugar destinado para rearmar lo sucedido desde el planteamiento teórico, se pueden adelantar algunas reflexiones que permitan comenzar a sistematizar los datos dispersos que se han expuesto a lo largo de este capítulo IV sobre la institucionalización estatal de la política social en el combate a la pobreza.

Antes de que el PRONASOL afinara sus principales programas y se comenzara a notar su influencia en Guanajuato al inicio de los noventa, se reproducían en la entidad con algunas variantes locales los paradigmas propios del desarrollo social de la época. Este período visto desde lo que ocurrió en Guanajuato se podría caracterizar por los siguientes elementos:

- 1) El carácter dominante del desarrollo económico como asignador de recursos para el bienestar de la población, en una dinámica cargada hacia la dependencia política e institucional de los programas federales. Las crisis nacionales recurrentes golpean los presupuestos públicos, la generación de empleo y la reestructuración de la economía local.
- 2) La atención a los déficits sobre todo de educación y salud, por vía de las precarias instituciones locales como un elemento más de la dinámica dominante de instituciones y planes federales. En educación se prioriza la cobertura universal en primaria y la disminución del analfabetismo, ambos, problemas álgidos y con porcentajes deficitarios con respecto a la media nacional. En salud, se atienden localmente los problemas surgidos por la escasa cobertura del sistema de seguridad ligada al empleo con una

estrategia de atención a la población abierta. Esta estrategia muestra deficiencias severas cuantitativas y cualitativas.

- 3) La atención a los sectores empobrecidos por vía del DIF, prototipo de la asistencia social en materia de salud y alimentación con el tradicional reparto de despensas, ayudas para enfermedades extremas, de anteojos, de sillas de ruedas, de leche y de ropa.
- 4) Un período de inestabilidad política hasta que Corrales Ayala toma la gubernatura. El grupo local que le da cierta gobernabilidad se caracteriza por ser una mezcla de políticos de carrera con grupos empresariales que se va convirtiendo, poco a poco, en políticos con actividades empresariales y empresarios que se introducen a la política. Se cumple a cabalidad las reglas del sistema político mexicano de la época: estar bien con el PRI y dar cobertura a los cacicazgos regionales. Los movimientos sociales ligados a la lucha por la tierra y a la dotación de servicios, presentan un frente beligerante que presiona para darle un cauce institucional al problema y se crea el Instituto de la Vivienda de Guanajuato.
- 5) La creación de las instancias de participación mandatadas por la Ley de Planeación y la intervención ciudadana en los asuntos públicos fueron espacios muy acotados en el plano real, y ampliamente favorecidos en el plano discursivo.

Posterior a la era priísta se inicia una etapa marcada por la alternancia política, primero en el poder ejecutivo y después en el poder legislativo, que repercute en un quiebre en la relación con la esfera federal y en un intento por pensar Guanajuato desde pautas sociales y económicas locales. Al mismo tiempo existe una continuidad básica en los principios económicos centrales de la nueva etapa ligada a la globalización.

Cinco son los elementos característicos si consideramos lo ocurrido durante los noventa y los primeros años de la década del 2000:

- 1) Un proyecto económico con raíces similares a las que sostuvieron el modelo surgido de las reestructuraciones nacionales. Se intentan atajar los problemas sociales diversos producidos por la forma particular de insertarse en la globalización y que reconfiguró la estructura productiva estatal, provocó el quiebre del minifundio y los ejidos, desató la proliferación del comercio informal, aumentó la importancia del capital extranjero en el conjunto de la generación regional de riqueza y favoreció la precarización de los salarios. Desde el gobierno se crean sobre todo instituciones locales para asesorar la mejor intervención empresarial en el extranjero.

La dinámica económica, en el contexto de una tradición centenaria, disparó la migración hacia los EEUU y elevó la importancia de las remesas para la vida del estado.

- 2) El déficit en materia de educación, salud y vivienda y la disminución de la calidad de las mismas, pudo solamente atemperarse, a pesar de la creación de instituciones y programas locales como FIDER, FIDEPO, CODEREG - SDSy H y el IEP. La trayectoria histórica de la pobreza y la marginación, con respecto al resto de las entidades, no se altera. La evolución de la institucionalización del bienestar social no siguió una pauta clara y fue acomodándose conforme aumentaba o disminuía el margen de maniobra del grupo en el poder, sus intereses y su perfil ideológico.

Con Carlos Medina comenzó un quiebre interesante en la noción del desarrollo local, aunque la dinámica electoral le comió tiempo y recursos a la social; en el período de Vicente Fox se nota un claro intento de promover

una política social transversal, con muchas ideas, programas y proyectos sin que se derivara hacia una operación consistente y efectiva; Juan Carlos Romero con condiciones más propicias que sus antecesores intenta poner orden a la multiplicidad de propuestas y actores y en este esfuerzo ahoga la participación de la sociedad civil y de las comunidades rurales y sub urbanas pues la enruta hacia una intervención acotada alrededor de la obra pública sin dispositivos educativos y organizativos.

Los planes dirigidos al combate a la pobreza, mediante la obra pública centralizada, se complementan con actividades asistenciales del DIF.

- 3) Muy relacionado con lo anterior, la política social – como concepto y como generador de una propuesta social homogénea- no ha sido utilizado en todo este tiempo como una clave de respuesta a los problemas locales ni como elemento articulador de la planeación y la acción. La aparición de la CODEREG representó un momento histórico para propiciarlo pero la coyuntura se desperdició debido a diferentes factores como la diversidad de concepciones, un estilo desarticulado de gobierno, la creatividad sin orden y la ausencia del elemento reflexivo – teórico propio que sirviera de base para el diseño de y la operación de la política social pertinente para Guanajuato.
- 4) Sin embargo, aún así, a partir de la operación de la alternancia en el gobierno del estado, son evidentes los esfuerzos por responder desde la entidad a los desafíos que representan los problemas sociales locales. La estructuración de programas de innovación, si bien es cierto con muchos trabajos para lograr una mínima continuidad, y el diseño de estructuras para garantizar cierta institucionalización de los derechos sociales, son una característica de este período.

- 5) A excepción del primer tramo de los gobiernos de la alternancia panista, la composición de la Cámara de Diputados y las alianzas con los sectores de empresariales y políticamente relevantes, sumadas a la virtual desaparición del sindicalismo no oficial y de los movimientos sociales más beligerantes, conformaron un grupo político que le dio una base local sólida de gobernabilidad al PAN aunque en partes muy puntuales de este tramo se suscitaron oposiciones a asuntos como el Instituto de Educación Permanente, la elevación de impuestos y la utilización de recurso estatales para la promoción política de Vicente Fox.

La relación de los gobiernos estatales con los federales estuvo signada por una coincidencia básica en el modelo económico pero con conflictos coyunturales. En el caso de Carlos Medina su relación con Carlos Salinas ayudó a saltar los obstáculos que procedían sobre todo de grupos políticos locales; con Vicente Fox, su estrategia de campaña suponía la confrontación y una tónica conflictiva que llevó, sobre todo cerca del 2000, a un enfrentamiento directo con funcionarios federales de primer nivel y que influyó negativamente en el flujo de recursos federales a la entidad.

El acceso del PAN a la presidencia de la República facilita la relación política de Romero Hicks, y tiende un puente para la elaboración de convenios y transferencias de la federación al Estado.

- 6) La participación ciudadana ha tenido altibajos evidentes durante el período. Ha pasado de un primer y fuerte impulso dirigido a la planeación de los programas rurales con una base educativa desde la propia comunidad y con presupuestos municipales formulados con reglas claras, a un segundo momento de quiebre de este proceso pero con el fomento a la gestión de las organizaciones de la sociedad civil y el cumplimiento formal de incidencia social en órganos de planeación estatal. Quizá el único

movimiento social con capacidad de impulsar reivindicaciones *frente* al Estado haya sido el feminista por su postura particular frente al tema del aborto y la salud reproductiva de las mujeres.

En los primeros años del segundo milenio, la concepción de participación desde el gobierno ha cambiado radicalmente. No retoma con el mismo énfasis la participación de las comunidades rurales en la estructuración de su propio desarrollo y tampoco el auge tenido con el fomento a las organizaciones de la sociedad civil. Se vincula a aquellas más cercanas a la ideología de la facción más conservadora del PAN y encauza la participación social hacia la estructura formal de consejos y comités propios de la planeación estatal.

CONCLUSIONES

HACIA UNA COMPRENSIÓN MÁS PROFUNDA DEL REGIMEN DE BIENESTAR Y LA POLÍTICA SOCIAL EN GUANAJUATO.

La parte central de las conclusiones se dirige a formular una respuesta a la pregunta siguiente: ¿por qué se dieron las distintas lógicas en el diseño y la operación de políticas sociales estatales de atención a la pobreza en Guanajuato? Es decir, dentro de los diversos y numerosos factores sugeridos en la reconstrucción de las acciones públicas, ¿cuáles son los factores fundamentales que explican el curso de los acontecimientos?

Se enfatizará la explicación, entendiendo por esto la capacidad de detectar los *factores determinantes* para que los fenómenos se dieran así y no de otro modo. Implica dar un salto con respecto a los anteriores capítulos, que han puesto énfasis en la reconstrucción, es decir, en la documentación de fenómenos sociales en Guanajuato por vía de las evidencias empíricas sistematizadas y presentadas de forma que se presenten como un proceso inteligible.

La reconstrucción y la explicación no son fases inconexas o divorciadas. Como ya se ha mostrado a lo largo de los primeros cuatro capítulos no se ha presentado una descripción pura que prescinde de una teoría que orienta la construcción de observables. Reconstrucción y explicación son momentos de un mismo proceso, y la diferencia se encuentra en el énfasis que caracteriza a una y otra.

La explicación, el porqué o porqués de lo narrado en la reconstrucción, supone la existencia de las evidencias empíricas inteligibles, pero su especificidad se encuentra en dar un salto cualitativo que hace dialogar tales evidencias con las teorías explicativas de los fenómenos. Se diría que el propósito es dar cuenta del *mismo* concreto empírico mediado por la teoría, que produce finalmente un concreto enriquecido.

Pero existe un problema en el caso de las teorías de las que se partió inicialmente, pues éstas fueron diseñadas para dar cuenta de lo que sucede a nivel nacional y por analogía se usaron para una escala distinta. Los planteamientos referidos a la política social, a la pobreza, a la participación y a la agencia de los actores políticos están diseñados para interpretar lo que ocurre en el ámbito nacional. Es muy posible que para posteriores investigaciones donde se cuente con una teoría más pertinente el alcance de los resultados sea mayor y más profundo.

Esta particularidad obliga a percatarse de los límites de este trabajo, pues el entramado conceptual que resultaría de la explicación (la parte más teórica del concreto enriquecido o el énfasis teórico, dicho de otro modo) cumpliría una doble función: poner las bases para que en trabajos posteriores se produzca una teoría más pertinente para un objeto de estudio de escala regional y a la vez explicar el sistema de relaciones empíricas descritas.

Estamos frente al reto de contar con ejes teóricos más apropiados para explicar la dinámica propia de Guanajuato, mismos que podrían servir de referente para comprender y diseñar las políticas sociales estatales.

La tesis central de la investigación se desprende del análisis empírico de las evidencias construidas y es la siguiente: *en el contexto de la reestructuración económica y las diversas crisis nacionales, los factores que provocaron la dinámica particular de la política social en Guanajuato durante los diversos tramos del período de estudio son articulaciones específicas de los siguientes factores o de algunos de ellos:*

- 1) *El estado de conocimiento socialmente disponible sobre los problemas locales.*
- 2) *La capacidad ciudadana y de los movimientos sociales.*
- 3) *El tipo de vínculo entre la política social federal y la política social local.*

- 4) *El grado de gobernabilidad, que está dado en gran medida en el caso de Guanajuato por la capacidad de enfrentar los conflictos post electorales en el marco proceso democrático electoral.*
- 5) *Las características de las élites gobernantes y su repertorio político - técnico.*
- 6) *El grado de institucionalización de los derechos sociales.*

La dinámica particular de la política social no se puede atribuir a una causa única sino que la explicación se da en la articulación compleja de algunos de los seis elementos anteriores, aunque de distinta incidencia unos y otros en los tramos específicos y también con una connotación diversa, de acuerdo al repertorio del grupo en el poder. Es precisamente esta articulación la que da tonalidades diferenciadas a las acciones públicas, frente a lo que sucede en la esfera del mercado y provoca reacciones diversas en la esfera de las relaciones familiares para enfrentar los riesgos sociales con estrategias construidas en el ámbito de los hogares.

Con el fin de trabajar con tendencias que ayuden a comprender las modalidades implantadas en la entidad, las políticas sociales ejercidas durante el período se pueden clasificar en tres tipos, cuyo nombre se refiere al atributo central⁶² o atributos centrales que las caracteriza.

De esta forma se puede afirmar, considerando como punto central lo que ocurrió en Guanajuato, que se ha pasado por tres modalidades de política social:

- 1) La modalidad de *atrofia centralista* (1988-1991), *cuyo eje central de influencia es la totalizadora política social federal*, impulsada en el contexto

⁶² Este atributo central se refiere a los factores dominantes en una determinada etapa. Gosta Esping – Andersen (2000:101 y ss) se refiere a los elementos principales que definen los regimenes de bienestar como atributos fundamentales en los que hay una esfera líder.

de la plena reestructuración económica. El control político y la organización corporativa, propios del partido hegemónico y base del sistema político mexicano de los ochenta, determinan la existencia de una política social local con una armazón institucional vuelta hacia fuera. El resto de los elementos juegan un papel muy secundario aún cuando en el movimiento popular territorial se expresa en varias partes del estado de Guanajuato con fuerza.

- 2) Una segunda de *innovación asistemática* (1991-2000), caracterizada por la existencia *de una contraparte local, creativa, propia frente a las políticas sociales federales*. En un primer momento correspondiente al período medinista 1991-1995, la conflictiva coyuntura política origina un escenario partidista que poco ayuda al diseño de una política social consistente. El triunfo de Vicente Fox en las elecciones de 1995 y el control del Congreso local por el PAN, poco después, aminoran este problema. Durante esta etapa comienzan a emerger con fuerza elementos no considerados como relevantes en la etapa anterior, y que moldean las políticas públicas con tintes particulares, tales como las élites que toman el mando del gobierno estatal, la producción de estudios sobre la realidad local, la institucionalización incipiente de los derechos sociales y la emergencia de una *sui generis* participación ciudadana.
- 3) La tercera, de *control local* (2000-2003), donde se *reestructura la arquitectura institucional* para el desarrollo social y se aumenta significativamente el conocimiento sobre la realidad social guanajuatense. Las características del grupo gobernante con su repertorio político - técnico, ante una débil presión ciudadana, de las organizaciones sociales y del Congreso Estatal, produce una política social que *cierra más los espacios de participación social y se canaliza -la participación- a través de las estructuras formales de planeación y evaluación, a las que se les concede un margen*

menor de maniobra. De este modo se *otorgan* ciertos beneficios sociales desde la autoridad estatal.

El cierre de los espacios de participación y el acotamiento de las decisiones en los organismos formales pone las condiciones para la operación de la inversión en infraestructura como la estrategia social dominante en este período.

En las siguientes páginas se ampliará esta descripción presentada de forma resumida y se presentará una reflexión más detallada sobre los factores principales que explican el curso de los acontecimientos reseñados en la reconstrucción de las políticas sociales en la entidad.

Primera modalidad de políticas sociales, la atrofia centralista (1988-1991).

La política social durante la recta final de los últimos gobiernos de extracción priísta en Guanajuato se caracteriza por asumir el modelo dual, residual con elementos familiaristas de solidaridad pero también con influencia decisiva de la mercantilización del bienestar, en el contexto del modelo general de universalismo fragmentado o incompleto.

En efecto, en Guanajuato se otorga atención a los déficits sobre todo de educación y salud, por vía de las precarias instituciones locales como un elemento más de la dinámica dominante de instituciones y planes federales. En educación, como ya se ha afirmado, se busca la cobertura universal en primaria y la disminución del analfabetismo, ambos con porcentajes deficitarios con respecto a la media nacional. En salud, se atienden localmente los problemas surgidos por la escasa cobertura del sistema de seguridad ligada al empleo con una débil estrategia de atención a la población abierta que muestra deficiencias severas cuantitativas y cualitativas.

La familia juega un evidente papel predominante en la cobertura de riesgos sociales, ante la serie de crisis producidas durante los ochenta. Y más si se atiende a un fenómeno que comienza a adquirir mayor relevancia, como lo es la exploración de alternativas familiares a través de la válvula de escape que representa la migración. Ante el retiro del Estado para otorgar ciertos apoyos a la producción y a la alimentación, la reestructuración del campo y el problema del empleo, el modelo de solidaridad de la familia emerge.

Instituciones locales apoyan a sectores en pobreza extrema con acciones de asistencia social, en un nivel muy por debajo de las necesidades de la población sin que se contribuya a tener un impacto significativo en los índices de marginación estatal.

Este período se caracteriza por una fuerte y prácticamente absoluta influencia federal de los programas sociales en la entidad de forma que el diseño y la operación de las instituciones sociales locales obedece a factores exógenos.

El estado de conocimiento sobre los problemas es incipiente pues las instituciones gubernamentales se orientan a recabar datos sobre sus tareas específicas, no siempre difundidos de forma veraz, y las instituciones educativas sólo de forma esporádica se dedican a impulsar investigaciones relacionadas con la política social.

Mientras a nivel nacional en el sector académico y gubernamental se medía la pobreza y se discutían los indicadores de CONAPO, las referencias e incluso las estadísticas de soporte para las acciones locales dependían de lo que el gobierno federal pudiera proporcionar. Como consecuencia, en la esfera pública local se tenía un concepto de pobreza poco problematizado y los programas oficiales se formularon bajo la lógica universalista fragmentada. La generación de empleo sumada a la atención de los déficits en las necesidades básicas es la estrategia para la atención a la pobreza complementada con las acciones del DIF, donde se

ofrecen programas puntuales de asistencia a los pobres extremos.

En sintonía con las reglas del sistema político mexicano se incorporan los enlaces regionales como el elemento de control para la multiplicación de planes y programas generados en el centro. Esto se expresa claramente en el diseño de los programas sociales, pues se considera a los estados como receptores - colaboradores sin más actividad que la de operar adecuadamente lineamientos ya fijados, aunque en el discurso se sostuvo lo contrario.

Las escasas innovaciones registradas durante este período, sobre todo en el área educativa, son producto de iniciativas personales que encuentran resquicios institucionales para operar, ahora desde el gobierno. Son extrapolaciones de experiencias inicialmente operadas en el ámbito de la sociedad civil que se suman a proyectos de innovación generados dentro del gobierno e impulsados funcionarios con un repertorio político – técnico inspirado en el ámbito de las ONGs. Con ello comienza, aunque sea incipientemente, el reconocimiento del mismo gobierno de la mayor capacidad y experiencia de algunas organizaciones de la sociedad civil en la atención de problemas específicos.

Segunda modalidad de políticas sociales, la innovación asistemática (1991-2000).

Los dos primeros períodos de gobiernos panistas, con sus diferencias, se caracterizan por el impulso de políticas sociales inspiradas en paradigmas teóricos coincidentes con el modelo residual en el sentido de esperar del mercado, reestructurado ahora desde la franca apertura comercial, la cobertura de los riesgos aceptables para quienes pueden valerse por si mismos. Y en contraparte los sujetos específicos ubicados en la escala de mayor marginación son atendidos por débiles programas asistenciales o de apoyos puntuales para tratar de compensar su situación.

A estas características se le añade un cambio, consistente en repensar el papel del gobierno local en el bienestar social y aparecen modos de solidaridad promovidos desde la esfera estatal. Bajo el principio de la subsidiariedad como una forma de operar la máxima panista "tanta sociedad como sea posible y tanto gobierno como sea necesario" se incorpora para atender la parte rural del estado a una asociación civil experta en desarrollo y organización rural.

Esto define las particularidades de un período que se distingue del anterior por la apertura de espacios para una cierta participación social segmentada y el inicio de la operación de instituciones y programas orientados a atender las problemáticas propias del estado de Guanajuato.

La migración como alternativa de trabajo digno cobra mayor significación durante la década de los noventa y se inserta como una modalidad *sui generis* del modelo residual por ser una estrategia soportada desde la dinámica familiar para enfrentar los riesgos provocados por el mal funcionamiento del mercado. Los ingresos por remesas son un contrapeso no sólo para equilibrar los ingresos dirigidos al consumo de alimentos sino a la falta de cobertura del sistema de seguridad fragmentado e incompleto.

Durante la primera etapa de este decenio se genera lo que Pérez Baltodano nombra una nueva ciudadanía estatal (Pérez Baltodano 1997:43), fruto de un cierto tipo de corporativismo presente en el repertorio discursivo de la élite en el poder, con un esquema de participación acotado y condicionado pues tal tipo de ciudadanía no se deriva del desarrollo de la capacidad de la sociedad para condicionar el funcionamiento del Estado sino de la capacidad desarrollada por grupos y sectores de la sociedad para participar en el diseño y la formulación de decisiones y políticas públicas dentro del ámbito del Estado. Esta es una reivindicación de una particular relación *con* el estado más que como una reivindicación *frente* el Estado.

El acercamiento gubernamental al tema de la participación ciudadana se explica de manera diferente en el período de Carlos Medina y de Vicente Fox.

En el primero hay una convicción personal del gobernador y del equipo cercano, sustentada en una experiencia positiva en el municipio de León, de desconcentrar el poder hacia la parte de la ciudadanía más confiable y aliada al grupo en el poder, de ahí el acercamiento a ciertas ONGs y grupos empresariales. Esta invitación gubernamental tiene como contraparte la madurez y capacidad de las ONGs cercanas como Desarrollo Rural de Guanajuato AC y la Fundación de Apoyo a la Infancia por responder con calidad y eficiencia a las tareas de orden paragubernamentales que se les encomiendan.

En el caso del período 1995 – 2000, dentro del repertorio político – técnico de una parte del equipo de gobierno hay una convicción de la participación social como elemento de gobernabilidad indispensable y el reconocimiento de cierta *expertise*⁶³ acumulada en el estado de Guanajuato para atender ciertas áreas de la sociedad de manera asistencial. Sin embargo hay otra parte del equipo de gobierno, en cuadros intermedios, que aprovecha el espacio abierto por el estilo disperso de gobernar y cierta proclividad a la participación por parte del gobernador y su equipo, para introducir esquemas de intervención novedosos como la promoción de redes de organismos de la sociedad civil y la toma de decisiones regionales para distribuir los recursos para el desarrollo.

La participación de Desarrollo Rural de Guanajuato A.C. y de otros actores sociales no gubernamentales, se logra gracias a una flexibilización de la actitud gubernamental que reconoce la experiencia acumulada en el ámbito del desarrollo y los incorpora a la estructura de gobierno en su franja de especialización. Sin embargo hacia el final de la década de los noventa, así como se le invitó y

⁶³ Entendida como la capacidad y competencia del experto.

entonces la decisión final de su intervención dependió del gobierno, del mismo modo se le acota su intervención, se le cierran espacios ya ganados - y también otorgados- y prácticamente se le elimina del panorama del desarrollo en la entidad.

Hacia el final de la década de los noventa, sin modificarse el tipo de ciudadanía promovida desde la esfera gubernamental, se *reconoce* a la sociedad civil como un elemento importante en la toma de decisiones, se amplía la participación a más organismos de la sociedad y se invita a las organizaciones a formar parte del proceso de decisiones de la región a la que se pertenece. La intervención en asuntos de financiamiento donde se tomaban decisiones sobre la designación de montos importantes de recursos para los proyectos de desarrollo y la construcción de redes de organizaciones de la sociedad civil con base en temáticas comunes, de nueva cuenta a iniciativa del gobierno, se eliminaría por decisión gubernamental el siguiente período. De poca trascendencia resultó una organización ciudadana promovida desde arriba, pues desde ese mismo lugar se le corta el hilo que la sostiene y se desploma. El debilitamiento de la red de organismos sociales, al menos en la modalidad de cómo se dio a fines de los noventa, no implicó la desaparición de cada organización en los individual pues continuaron con su tarea particular.

Como un ejemplo de la acción autónoma de grupos ciudadanos frente al Estado se puede considerar la influencia del movimiento feminista en la entidad, que a diferencia del resto de la mayoría de las redes de Organismos de la Sociedad Civil no iniciaron ni circunscribieron su lógica de acción a la pauta gubernamental sino obraron conforme a sus propios lineamientos y han sido capaces de influir en el surgimiento del Instituto de la Mujer Guanajuatense y en la modificación de la Ley que buscaba penalizar el aborto por violación. Si no el único, es de los pocos casos en los que grupos ciudadanos han podido modificar una política pública por su actuación frente al Estado.

En cuanto al proceso de diseño y operación de instituciones y programas orientados a atender las problemáticas propias del estado de Guanajuato, existe un claro esfuerzo por contar primero con una instancia pivote de coordinación del desarrollo social, que fue cambiando a lo largo de la década, primero cumpliendo la función de ser el redistribuidor de los recursos hacia los municipios sin establecer una estructura con peso propio, el Centro de Desarrollo Municipal y, después, se desplaza hacia la Coordinadora de Desarrollo Regional (CODEREG) que asume la función de asesoría a los municipios sumada a las propias del desarrollo regional y estatal.

La política social federal, entonces, se encontró con una contraparte local que servía de intermediaria activa en la aplicación de los recursos y programas. El grado de madurez ganado por las instituciones locales, que comenzaban a conocer de una manera más certera los problemas propios, que tenían esquemas de distribución de los recursos clara y consensuada y que tenían el respaldo político del gobernador, podían hablar de una forma más horizontal con las delegaciones federales y con las Secretarías del Gobierno Federal. Al parecer se fue ganando espacio de negociación con las instituciones del ramo social, sin que disminuyera el peso financiero de la federación sobre el estado si se considera la influencia y la estructura del PROGRESA.

En el caso de Carlos Medina su buena relación con Carlos Salinas ayudó a solventar los obstáculos que procedían sobre todo de grupos priístas locales. Con Vicente Fox, se pasa de un diálogo frío con la presidencia a la clara confrontación, conforme al diseño de campaña que el mismo gobernador implantó y que llevó, sobre todo cerca del 2000, a un enfrentamiento directo con funcionarios federales de primer nivel ya en el marco de la campaña por la presidencia de la República.

Un factor determinante durante el período 1995 - 2000 es el comportamiento de la élite gobernante que pudo trazar políticas públicas sin un contrapeso evidente,

fortalecida por el control del Congreso local de mayoría panista a partir de 1997 y por el cerco al movimiento territorial, campesino y obrero.

En la esfera social la élite se compuso por dos bloques: los funcionarios de primer nivel, donde se encuentran el gobernador y el coordinador de la CODEREG y los funcionarios de segundo nivel, responsables intelectuales y operativos de los programas de innovación.

De acuerdo al repertorio y a la trayectoria del grupo gobernante, la política social - como concepto y como generador de una propuesta social homogénea - no fue utilizado en todo este tiempo como clave de respuesta a los problemas locales ni como elemento articulador de la planeación y la acción. Y las respuestas a la problemática social no fueron siempre ni las más certeras, ni sustentadas en experiencias o en planteamientos teóricos cercanos al área social pues su origen se ubica en otras áreas profesionales.

Con la aparición de la CODEREG se dieron las condiciones para hacerlo, pero la coyuntura se desperdició sobre todo por el estilo desarticulado del gobernador que promovió la creatividad sin el orden básico para funcionar como equipo de trabajo. La multiplicación de iniciativas sin una red vinculatoria generó conflictos al interior del grupo gobernante y disparó una gran cantidad de programas, algunos adecuados en lo particular, sin que la política social operara como elemento transversal articulador de lo social, de ahí su carácter de innovación asistemática.

Iniciativas como la creación y el financiamiento del Instituto de Educación Permanente es un ejemplo de tal asistematicidad. El proyecto del IEP es de las pocas propuestas que la alianza de una parte del ala empresarial, los partidos de oposición, la opinión pública y la Cámara de Diputados pudieron detener, al menos temporalmente.

Los trabajos externos al gobierno realizados por las organizaciones como Philos, bien sustentados desde una abstracta teoría de la pobreza y de la política social fueron poco aplicables por dos motivos: a) no reconocen la especificidad de los problemas de Guanajuato, es decir, son ahistóricos y b) suponían cierta cohesión y características del sujeto político que operaría y gestionaría la propuesta al interior del gobierno. Ninguna de las dos condiciones se cumplió, ni se pusieron los medios para que fuera viable. Los cálculos que soportaron la medición de la pobreza fueron hechos una sola vez y perdieron la posibilidad de servir como referente evaluador en los programas gubernamentales de combate a la pobreza. El parámetro cuantitativo sobre la pobreza pudo haber ayudado a que el Fideicomiso de Desarrollo Popular que se mantuvo en etapa experimental, a pesar del discurso en sentido contrario, se potenciara como un esfuerzo local para atender colonias en extrema pobreza desde las herramientas de la promoción social.

Este programa del Fideicomiso de Desarrollo Popular se propuso desde la misma CODEREG como un esfuerzo conjunto de la ciudadanía, el gobierno y la iniciativa privada para atender los grupos empobrecidos, sin embargo, se caracteriza por impulsar la participación ciudadana *con* el Estado y por supuesto bajo su control. A la larga, la lucha por el control y la orientación del programa enfrentó al Consejo Directivo y a los funcionarios responsables.

En su origen, lo mismo que otros programas de innovación local durante los noventa, tuvo como impulsores iniciales y como diseñadores del mismo, actores provenientes de organismos de la sociedad civil que como ya se dijo, pudieron aprovechar el espacio político e introducir variantes de participación reales como la intervención en la presupuestación, el establecimiento de fundaciones comunitarias y otras características particulares de los programas sociales.

El Fideicomiso de Desarrollo Popular tuvo tres fuertes influencias en su diseño: la de cuadros directivos del ámbito gubernamental, la de funcionarios de Desarrollo

Rural de Guanajuato A.C que intentaron replicar creativamente la experiencia rural del FIDER en el ámbito de la pobreza urbana y la de expertos en educación popular, con participación activa en movimientos populares durante los setenta y los ochenta. Todos los actores influyentes para la creación del FIDEPO – a excepción del director de la CODEREG – provenían de procesos relacionados con la promoción social en el ámbito de la sociedad civil organizada.

Durante este tiempo, las dos instancias de producción de conocimiento nuevo con influencia gubernamental fueron el Consejo Estatal de Población y el Centro de Desarrollo Humano, la primera en la línea de estudios de población con investigación relevante sobre migración, embarazo, natalidad, dinámica demográfica, y envejecimiento y el segundo sobre el índice de desarrollo humano. Ambas fueron aprovechadas en un nivel por debajo de sus posibilidades si se considera el impacto de sus investigaciones en las acciones de gobierno.

Tercera modalidad de políticas sociales: el control local (2000-2003).

Al inicio del tercer milenio estaban dadas las condiciones para que se asumiera la experiencia de los dos mandatos ejercidos por gobiernos emanados del PAN y se produjera una propuesta sobre política social más sistemática, articulada y articuladora. Parecía que a partir de una evaluación crítica de los períodos anteriores, si bien es cierto asistemáticos pero con una alta dosis de creatividad, podría resultar pertinente ordenar con inteligencia, pero no fue así. Se optó por controlar desde el mando central del gobierno y prácticamente comenzar de cero.

Este comportamiento se puede explicar porque se crea la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSyH) y en la creación misma de la institución se depositan casi mágicamente aspectos sustantivos del bienestar social sin considerar la posible articulación con los problemas de salud y de educación. Las instituciones que sustentaron la participación ciudadana y los programas innovatorios en la anterior administración se introducen en el rango de direcciones, subdirecciones o

programas y se pierden dentro del proceder global de la nueva Secretaría.

La lógica con la que comienza a operar la SDSyH la proporciona el equipo de trabajo de origen universitario que llega a los puestos de primer nivel y cuyas trayectorias político - laborales se relacionan poco con el ámbito del desarrollo social. Se comienza a establecer una fórmula que se extenderá durante todo el sexenio: combate a la pobreza = inversión en infraestructura, para lo cual se evitan cualquier tipo de "fugas", como los presupuestos decididos en las regiones con la participación ciudadana, para concentrar el presupuesto hacia tal tipo de inversión.

En un segundo momento se releva al Secretario surgido del grupo universitario y se coloca a un político que tampoco es avalado por su trayectoria previa para el puesto y se consolida la tendencia de la Secretaría hacia el control, la ausencia de participación ciudadana y el fortalecimiento de una estrategia de desarrollo social que no favorece el aumento de las capacidades de la población.

En términos de régimen de bienestar, se puede señalar que no existen modificaciones sustantivas entre un período y otro, sin embargo un elemento diferenciador lo marca el aumento de la migración, que cobra mayor fuerza como una de las estrategias habituales de la población para encontrar empleo bien remunerado y que intenta compensar las fallas tanto del mercado como de la esfera pública.

En particular la migración internacional como un elemento de importancia creciente para el régimen de bienestar se puede definir como una combinación de estrategias familiares para la sobrevivencia con una muy concreta política pública sobre la migración.

En efecto, el fenómeno complejo de la migración de arraigada tradición histórica

en Guanajuato de más de cien años, ha pasado por distintas etapas que vinculan políticas comunes en ambos lados de la frontera y períodos de ausencia formal de convenios.

Al inicio de la década de los cuarenta, en 1942, se impulsa el programa común México – EEUU de contratación de trabajadores mexicanos para el área agrícola y el mantenimiento de las vías ferroviarias, Guanajuato incluido, llamado Programa Bracero y que termina en 1963. Durante este tiempo los gobiernos de ambas naciones convinieron en el beneficio mutuo de la migración internacional. Una vez que termina esta etapa y en períodos críticos de la economía mexicana, la migración internacional es usada como un recurso que forma parte del repertorio cultural de sobrevivencia de la población guanajuatense. Sin política expresa del lado mexicano, que en sí significa una postura determinada o dicho de otro modo una política como tal, el tránsito de personas ha descansado mucho más en las estrategias familiares de redes de apoyo mutuo que en la cobertura de una política social que si bien es incapaz de aminorar el problema podría dotar de ciertas protecciones para enfrentar los períodos más agresivos de la política migratoria de los EEUU.

De los seis elementos que se han utilizado para caracterizar las distintas modalidades de política social, particularmente tres se conjugan para explicar lo sucedido durante este período: la llegada al poder del grupo panista más conservador, la estrategia institucional de atención a la pobreza basada en la inversión de obras de infraestructura y el estrechamiento de la participación ciudadana, ligada todavía más a la llamada ciudadanía estatal.

El triunfo de Vicente Fox para la presidencia de la República en el 2000 y el efecto que provoca el logro de la mayoría absoluta del PAN en el Congreso local puso un tapete político estable, lo que implica una coyuntura política muy favorable al grupo gobernante y el control fundamental para operar un proyecto socio político

congruente con el repertorio del grupo en el poder.

Como producto de las alianzas internas del PAN para lograr la gubernatura, se coloca a una élite en el poder caracterizada por provenir de dos corrientes distintas: el grupo universitario cercano al gobernador y la facción más conservadora del PAN. Ambas conviven en un primer momento, pero en el conflicto propio de la acción gubernamental se polarizan y el primero cede lugar al segundo. Se coloca en posiciones clave desde donde se desaparece al COESPO como órgano de gobierno y parte de sus funciones se asignan a la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Social y Humano con la idea de insertar la tarea de investigación social en el área de inversión para el desarrollo. En la misma línea se coloca gente del grupo dominante en la supervisión y el control del reducido programa para el abatimiento de la pobreza urbana ZUMAR - FIDEPO, que conserva su carácter testimonial como el único programa dirigido al combate a la pobreza. Con esto se pretende un doble efecto: la eliminación de una posible fuente de conflicto social al "corporativizar" los comités de colonos sin que pudiesen tener un proyecto distinto al de gobierno y tener al proyecto como una fuente de suministro de votos.

Una de las manifestaciones más evidentes de la tendencia del grupo conservador es que de forma paralela, con pocos meses de diferencia, en septiembre del 2003, el grupo hegemónico dentro del PAN envía una iniciativa al Congreso local para "ordenar" la actuación de los organismos de la sociedad civil y darle un cauce más "claro" el financiamiento público al que se podría tener acceso.

Se denomina Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Guanajuato y en los foros organizados para su discusión se alza un reclamo fundado por una parte de las organizaciones de la sociedad civil, que da pie a la reorganización de la red promovida desde el gobierno hacia fines de los noventa. Uno de los propósitos manifestados por los iniciantes consistía en aglutinar la participación de

las organizaciones alrededor del DIF, que funcionaría como cabeza institucional de la promoción social. También se pide a las organizaciones cambiar su estatus jurídico al de IAP para gozar de los beneficios del financiamiento público. Esta Ley no avanzó por la oposición y la movilización de las OSC.

Para el gobierno estatal no existen graves problemas relacionados con la pobreza, y aunque discursivamente se acepta la existencia de algunos grupos empobrecidos a los que se debe atender, se desconoce tanto su extensión como su incidencia, y su estrategia de combate es la colaboración con el programa federal Oportunidades, la ampliación de los servicios de salud y educación, la continuación minimalista de algunos programas que vienen del sexenio anterior y la asistencia a través del DIF.

En cierta medida se regenera una nueva versión del modelo de atrofia centralista. Los derechos sociales no están soportadas por instituciones que garanticen ni la continuidad ni la exigibilidad de tales derechos y queda al arbitrio y la buena voluntad de lo que el gobierno pueda hacer y dar.

La potente política social federal incide en el territorio estatal sin que exista un diseño suficientemente formal de relación con los esfuerzos generados por la población desde Guanajuato.

Los procesos de participación ciudadana, en particular los organismos de la sociedad civil, dejan de promoverse intencionalmente desde el gobierno aunque se conserva el micro financiamiento para algunas de ellas, sin embargo el mismo grupo político del PAN que desplazó al grupo universitario en posiciones clave toma el control del órgano responsable de otorgar el financiamiento a las OCSs.

También se da marcha atrás en la intervención sobre las decisiones de financiamiento regional. Lo que antes constituía un punto importante para orientar

la inversión ahora se convierte en organismos consultivos y de opinión, y se deja la decisión final a la instancia central dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSyH).

Se dibuja así una particular concepción de la política social -sin que tampoco en esta etapa se conozca alguna formulación de la misma - con los tres pilares ya mencionados: control de la participación, la creación de la SDSyH como el elemento institucional ordenador y todo ello bajo la mentalidad, trayectoria, discurso y repertorio del grupo conservador en el poder.

Explicación longitudinal de los factores estructurantes de la política social local.

Las tres modalidades bajo las que se han tipificado las trayectorias de las políticas sociales en Guanajuato pueden ser esquematizadas en un cuadro cuya virtud es mostrar en una sola representación el grado de desarrollo que tienen los factores influyentes en la postura pública sobre el bienestar social frente a la pobreza.

El cuadro utiliza la escala de Likert, con un valor central de referencia, dos inferiores y dos superiores. Esta aproximación es sólo una traducción cuantitativa de la descripción realizada en las páginas anteriores y facilita el análisis horizontal de cada uno de los factores concurrentes.

La ausencia sistemática de una propuesta concreta sobre política social local, característica común durante todo el período de estudio y esquematizada en el último renglón del cuadro 33, dificulta la caracterización conceptual, pero con Esping Andersen se puede sostener la existencia de una política social en la medida que existe una acción política colectiva a la hora de abordar los riesgos sociales: “había política social, no estado de bienestar, cuando los romanos repartían comida a los pobres; cuando la Iglesia, los gremios o la nobleza distribuían caridad y limosna; o cuando los nacientes estados nacionales y los monarcas absolutistas legislaban la beneficencia para los pobres y planes de

asistencia social para los funcionarios” (Esping Andersen 2000:51). Es precisamente esta virtud la que permitió rastrear las acciones sociales, reconstruirlas, tipificarlas y ahora poder ubicarlas en una tipología si bien minimalista, útil para hacer futuras comparaciones entre diversas políticas sociales estatales.

Cuadro 33.
Valoración sobre los factores que caracterizan las tipologías sobre política social en Guanajuato.

		Atrofia centralista. (1988- 1991)	Innovación asistemática (1991 – 2000)	Control local (2000-2003)
El estado de conocimiento socialmente disponible sobre los problemas locales.		Muy bajo	Bajo	Regular
Capacidad de presión social	Red de Organismos de la sociedad civil (no asistenciales).	Baja	Alta	Muy baja.
	Movimientos sociales.	Regular	Bajo	Muy bajo
Grado de innovación de la política social local		Muy baja	Alta	Muy baja
El grado de control político y su vínculo con la gobernabilidad.		Alto	De bajo a alto.	Alto.
Repertorio político – técnico de las élites gobernantes en relación a su tarea pública.		Bajo	Regular (alto en cuadros medios)	Bajo
El grado de institucionalización local de los derechos sociales.		Muy bajo	Regular	Regular
Formulación y publicación de la política social consistente.		Muy bajo	De muy bajo a regular.	Bajo

Fuente: elaboración propia con escala de muy bajo, bajo, regular, alto y muy alto.

Vistas longitudinalmente, dichas modalidades se caracterizan por su inconsistencia en tanto que los factores principales que pudieran haber dado una cierta tónica homogénea no tuvieron la suficiente continuidad, comenzando por la formulación al inicio de cada período de un trabajo serio, sistemático, fundamentado, presentado por escrito y comunicado, con la postura del gobierno en turno sobre los riesgos sociales. Del mismo modo, así como se formuló una estrategia económica en todos los períodos analizados y se establecieron estrategias

económicas para concretar los objetivos, del mismo modo se hubiese esperado una propuesta de política social que le diera cierta congruencia a los planes relacionados con el bienestar social, pero no fue así.

Se produjo esa ausencia de mínima continuidad en la transición de un gobierno a otro. En la esfera social la formulación de planes nuevos, el diseño de instituciones, la innovación de mecanismos de participación social y la creatividad local sobre formas de combate a la pobreza se produjeron sin que mediara un análisis que incorporara suficientemente los esfuerzos de la etapa anterior.

Una lectura horizontal del cuadro 33 ilustra lo anterior.

El factor de conocimiento social disponible sobre los problemas locales es el único que manifiesta una evolución sostenida durante el período de estudio. Sin haber una relación causal entre la calidad del conocimiento y su uso por parte de las instituciones públicas, el conocimiento ayuda a definir, a precisar y a hacer más o menos pertinentes los programas sociales.

De una dependencia total de las estadísticas y análisis producidos por las agencias públicas e instituciones educativas nacionales en los ochenta, se pasa a mediados de los noventa a la importación de estudios sobre la marginación, política social y la pobreza que coexisten con la escasa producción local de conocimiento social. El atraso en la entidad de la oferta de licenciaturas y postgrados de tinte social, la inexistencia de centros de investigación social y la ausencia de una política pública en la materia, son factores explicativos de tal escasez.

La efervescencia sobre la necesidad de comprender los problemas sociales de la entidad, entre ellos el de la pobreza, alcanza a Guanajuato a través de las instituciones universitarias, del fugaz Centro de Desarrollo Humano y de órganos gubernamentales enfocadas a atender problemas específicos como los de

población, salud y educación. El nivel de producción local de conocimiento social por ejemplo, el que sustenta los planes estatales de desarrollo, no tiene comparación al que privaba hace quince años en la entidad, sin que tal cuestión signifique haber alcanzado el nivel óptimo.

El factor de institucionalización de los derechos sociales, sin tener una franca evolución, parte de una base mínima, se eleva y se estanca hacia el período final. Una parte del proceso de institucionalización se relaciona con el establecimiento de reglas formales y sus mecanismos de ejecución, asentado en las leyes, que inciden sobre el comportamiento social; otra parte se relaciona con patrones culturales. Desde el enfoque de derechos, la institucionalización contiene la exigibilidad ciudadana.

Durante la década de los ochenta se crea la institución responsable de atender los problemas de la vivienda y se reestructuran las relacionadas con la salud y la educación. Si se considera la parte focalizada de la política social más allá del funcionamiento de las instituciones orientadas a la atención universal de ciertos derechos, durante los noventa se avanza en la creación de la estructura organizativa rectora del desarrollo social, la CODEREG, y se impulsa el surgimiento del Instituto de la Mujer, de organismos financiadores de la educación y se potencian otras como el COESPO. En este período de mayor creatividad e institucionalización coinciden cierta sensibilidad de los cuadros gobernantes, una dinámica nacional más avanzada en el sentido de la creación de instituciones que presentaba a Guanajuato como un estado atrasado en la materia y el empuje de las organizaciones de la sociedad civil.

Para el siguiente período más bien se reestructura el entramado organizativo en función de un ordenamiento con eje en el control gubernamental, pero la creación de instituciones normadas legalmente es prácticamente inexistente pues no se considera necesario de acuerdo a la estrategia de desarrollo sostenida.

El resto de los factores tales como la capacidad de presión social de la red de organismos de la sociedad civil (no asistenciales) y de los movimientos sociales, el grado de innovación de la política social local en su relación con la política social federal, el grado de control político y el repertorio político – técnico de las élites gobernantes en relación a su tarea pública, no presenta un comportamiento ascendente.

Algunos de ellos no dependen directamente del gobierno en turno, como lo es el factor de la capacidad de presión social, sin embargo la postura del gobierno puede facilitar o entorpecer la relación con las organizaciones sociales y desde los dispositivos institucionales se puede contemplar diversas formas de vinculación y participación ciudadana ligada a la toma de decisiones públicas. De hecho uno de los elementos que implica el descenso del factor relacionado con la participación ciudadana hacia el período 2000 – 2003 es la decisión de no fomentar las actividades de la red ciudadana y de sustraer de los consejos regionales la posibilidad de decidir el financiamiento para los proyectos sociales.

Las nociones sobre participación, desarrollo y deberes del gobierno, producto del repertorio del grupo en el poder, se expresan en el vínculo sociedad – decisiones públicas. Pero también influye el grado de organización de actores como las propias organizaciones cívicas y de los movimientos sociales, originada por factores históricos y de la conformación cultural de las regiones que componen el estado de Guanajuato. Es precisamente el tipo de articulación sociedad – decisiones públicas lo que define el factor de presión social.

La reflexión sobre el régimen de bienestar: contexto apropiado para ubicar la política social.

Esping Andersen (2000:181) propone el potente concepto de régimen de bienestar, muy útil para el análisis teórico pues implica mostrar según su propia definición el modo en que se comparten los riesgos entre las esferas distintas

productoras de bienestar.

El régimen de bienestar, precisamente, hace referencia a la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar en un país. La política social es uno de los elementos del régimen de bienestar y sólo en el contexto que le proporciona éste, adquiere su verdadera dimensión. La participación del Estado en la promoción de un determinado régimen de bienestar es sólo una de las distintas esferas participantes. La intervención del mercado, de la familia y de la sociedad en general completa el cuadro de las esferas productoras de bienestar.

La estructura de presentación de la investigación afirma la importancia de tener bien ubicada a la política social. Los dos primeros capítulos estuvieron enfocados a explicar la dinámica económica nacional y las estrategias de desarrollo locales, sin los cuales no se explica a cabalidad por qué se cuenta con ciertos rasgos estructurantes de la política social federal y de la local.

El concepto de régimen de bienestar, pensado originalmente para la escala del Estado – nación, puede ser inspirador para comprender con mayor profundidad el efecto y el lugar real de las acciones públicas de los distintos gobiernos de Guanajuato pues en la base de todas las políticas sociales siempre existe de forma explícita o implícita una concepción sobre quién debe intervenir en la construcción del bienestar social y qué lugar ocupan tales políticas públicas.

En este sentido, aunque no hubiese modelos explícitos, las acciones y los programas se pueden ubicar en una cierta perspectiva teórica si se utiliza el esquema de los regímenes del bienestar del mismo Esping Andersen⁶⁴, por supuesto sólo como marco de referencia general sin asumir mecánicamente las

⁶⁴ Es conveniente tener claro que desde el ámbito un estado (entidad) es muy reducida la capacidad para reorientar el diseño de las políticas sociales en su vínculo con el mercado. Si para la escala nacional se tiene acotado el margen de maniobra, más aún a escala regional estatal.

categorías conceptuales originales pues , como lo señala el autor, son tipos ideales donde ningún país encaja perfectamente y simplemente representan cuadros instantáneos de un proceso sumamente complejo del cual se pretenden captar los atributos principales (Esping Andersen 2000:181).

La utilización de la propuesta sobre los tres mundos del bienestar: el liberal, el social demócrata y el conservador es sólo como punto de partida para una caracterización inicial, que se debe completar con otros elementos y de este modo obtener una explicación lo más certera posible de lo ocurrido.

En el mismo sentido el estructuralista B. Théret (en Boyer 2000:21), autor que ya ha sido citado en las primeras páginas (cfr. p.33), propone una estructura de distintos sistemas de bienestar a escala estado – nación – concepto análogo al de régimen de bienestar⁶⁵ donde intervienen según su propio planteamiento las esferas de la familia, de las empresas y de la política. Un sistema de bienestar no cambia rápidamente pues es producto de cambios histórico estructurales de largo aliento.

Las relaciones estructurales entre estos tres elementos pueden ser analizadas de acuerdo a la intensidad de los vínculos y la naturaleza causal entre una esfera y otra. En sociedades como las nuestras la esfera económica y el sistema de bienestar tienen un vínculo consustancial (Boyer 2000:21), término que sirve para denotar la vital importancia que para el bienestar tiene el funcionamiento del mercado.

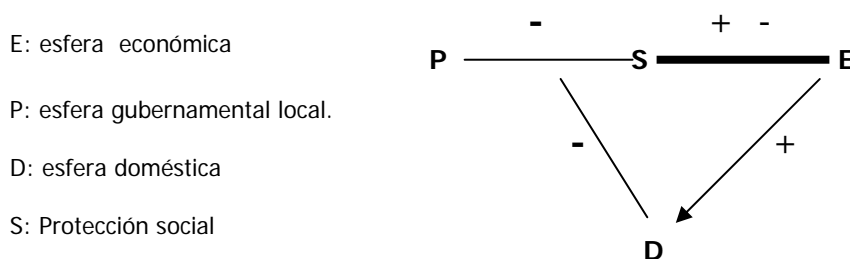
Asumiendo el riesgo de tratar de representar un proceso complejo mediante un

⁶⁵ Autores como Ramírez Saiz (2003:135-136) distinguen entre el sistema como lo realmente aplicado y el régimen, que hace referencia a lo que legalmente se establece. Aquí se toman ambos términos como lo que realmente ocurre.

modelo por definición esquemático, se puede plantear que en Guanajuato se ha experimentado un mismo régimen de bienestar que obliga a participar de diferente forma e intensidad a las esferas del mercado, el gobierno y las familias. Hablar de régimen de bienestar para una entidad puede ser exagerado pues a fin de cuentas lo que sucede ahí está determinado por el entorno nacional, sin embargo considerando la relativa autonomía de las regiones – entidades son precisamente las variantes locales las que pueden colorear los rasgos típicos diferenciadores de las entidades entre sí.

La gráfica 9 representa el sistema de bienestar en Guanajuato durante la década de los ochenta.

Gráfica 9: Régimen de bienestar social en Guanajuato de los ochenta de acuerdo a la naturaleza e intensidad de relación entre las distintas esferas.



Fuente: Elaboración propia inspirada en el esquema de B. Therét

Una lectura breve del esquema ayuda para su correcta interpretación. Por una parte el vínculo entre P y S calificado por el signo de menos, manifiesta una relación débil de la influencia de la esfera política en el sistema de bienestar. Ya se ha documentado que grandes grupos de la población han quedado fuera de los sistemas públicos de atención a la salud y a la educación en Guanajuato. La parte de la población perteneciente a las organizaciones corporativas ligadas al partido en el poder, muy fuertes hacia los años setenta, se sustrae de obtener ciertos bienes en el mercado y los adquiere por la vía de patrones clientelares, sin embargo la relación corporativa entra en crisis hacia los años ochenta. La esfera

de la política pública local es tan débil como el esfuerzo incipiente de contar con estrategias locales propias, y abona poco al sistema de protección social y por tanto la cobertura social de cara al bienestar de las familias también es débil.

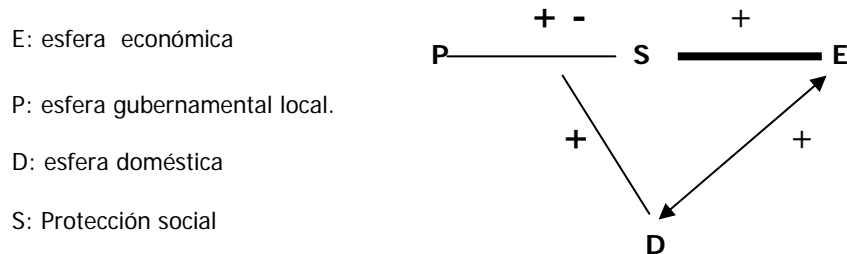
Para este período la influencia estructural del mercado en el sistema de protección social se intensifica por la reestructuración económica, las crisis a nivel nacional y la reorientación de la política social en el marco del retiro del Estado en campos tradicionales del bienestar social. La línea más gruesa que une P y E debe ser interpretada como una relación estructural, a diferencia del vínculo entre P y S, digámoslo así, menos comprometida y determinada. El signo ambivalente de más y menos que califica la línea gruesa habla del tipo de relación estructural, caracterizada en este tiempo por la influencia fraccionada – de ahí el signo ambivalente- de las empresas en el sistema de bienestar. La disminución del empleo formal “saca” del mercado ciertos derechos sociales sin que ninguna otra esfera los absorba.

Aunque la relación entre la esfera económica y la doméstica no es unidireccional tal y como se aparece en la gráfica 9, las familias obtienen su sustento a través de las relaciones de mercado y por esa vía su protección social, de ahí el signo positivo que manifiesta la intensidad en la relación. La dirección de la línea significa la influencia de la esfera económica en los patrones familiares, sin que sea una determinancia absoluta. Es importante señalar que las familias con cierto grado de precariedad ante las crisis de los años ochenta no se comportan de forma pasiva pues siempre existen estrategias de defensa familiares que movilizan solidariamente los escasos recursos con los que cuentan: capital, instalaciones y recursos humanos.

Por su parte la gráfica 10 recoge los cambios ocurridos durante una década aproximadamente, y aunque los regímenes de bienestar tienen elementos estructurales que se modifican de forma lenta, existen tres variaciones

importantes, dos de ellas producidas por el fenómeno de migración y una por el avance institucional local.

Gráfica 10: Régimen de bienestar social en Guanajuato a fines de los noventa de acuerdo a la naturaleza e intensidad de relación entre las distintas esferas.



Gráfica 10: Elaboración propia inspirada en el esquema de B. Therét

Como se observa, se eleva la importancia de las estrategias familiares para la sobrevivencia, y en el caso de Guanajuato se encuentra en la migración una alternativa fuera del mercado local, para proveer los satisfactores que no son adquiridos por esa vía ni tampoco por el sistema de protección pública local.

La mitad de familias que reciben remesas enviadas de los EEUU las destinan para comer y en la satisfacción de otras necesidades básicas; el 30% para pagar deudas –adquiridas en su lugar de origen, el 13% para vivienda y sólo el 3% para negocios familiares (Gobierno de Guanajuato 2005: 94).

Esto significa que el sistema de seguridad se ve fuertemente influido por las estrategias familiares de sobrevivencia. Parece confirmarse la tesis sugerida por Enrique Valencia (2005:16) en el sentido de que los estados con más alta migración tienen esta estrategia como un elemento sustitutivo de la acción de bienestar público, o dicho de otro modo, que ante los fallos del mercado y del sistema de protección pública, la acción más efectiva para estas entidades es la migración.

Pero hay un segundo elemento también atribuible a la migración y que está

representada en la gráfica 7 por la línea de la relación intensa entre las esferas de la economía y la familia y que a diferencia de la gráfica 6, ahora se dibuja en doble sentido tratando de representar la mayor dependencia de la economía del estado del ingreso de las remesas. El fundamento para esta afirmación es el siguiente: "en el año 2003, el monto total de las remesas que llegaron a la entidad fue de 1,210 millones de dólares que equivalían a 6.1 puntos porcentuales del PIB estatal y representaron el 9% de las remesas recibidas a nivel nacional. Esta tendencia se reafirma en el 2004⁶⁶, el saldo por remesas ascendió a 1,532 millones de dólares que equivale a 7.5 puntos porcentuales del PIB estatal y representa el 9.2% de las remesas del país" (Gobierno del Estado 2005:92).

El tercer elemento de cambio durante la década, tiene que ver con el compromiso institucional del gobierno estatal con respecto al sistema de protección social. Si bien es cierto que una afirmación recurrente en este trabajo de investigación ha sido la existencia de resultados diferenciados sobre el compromiso expreso de los distintos gobiernos con respecto a la institucionalización plena de los derechos sociales, también es verdad que en comparación con la década de los ochenta el esfuerzo local ha tenido resultados que impiden realizar afirmaciones absolutas al respecto.

Todavía lejos del enfoque de derechos, cuyo aspecto central radica en la garantía de exigibilidad de todos los derechos fundamentales por medio de leyes que normen su cumplimiento, durante los períodos de Carlos Medina y Vicente Fox, se crearon instituciones relacionadas con la atención a la mujer, programas estructurados de pobreza, de vivienda y de salud que han promovido el bienestar social a segmentos específicos de la población.

⁶⁶ Lo mismo que se ha hecho en páginas anteriores, sólo cuando así lo amerita el caso, se introduce información que aunque no está dentro del período de estudio, resulta importante para confirmar alguna tendencia o juicio.

Finalmente, ¿qué hacer?

Durante esta etapa de análisis sin duda se han dado evidencias de los esfuerzos valiosos por atender los problemas de la población empobrecida y en general de los habitantes de la entidad. Algunos índices relacionados con la cobertura escolar, la mortalidad infantil y materna, el analfabetismo y la vivienda son ahora más favorables que hace quince años.

El contexto económico nacional no ha ayudado lo suficiente. Aunque los logros en materia macroeconómica son un elemento que se debe conservar, no debe ser a costa de la disminución del crecimiento ni la generación de empleo, se requiere aumentar la producción de riqueza con énfasis en el mercado interno al mismo tiempo que introducir reformas fiscales para una mayor contribución, reestructurar la industria de la energía, generar más fuentes de empleo, regular el empleo informal, redistribuir el ingreso, ahora muy polarizado y realizar la reforma del Estado.

Es cierto que la política social no es el remedio de los males generados en la economía, pero también es cierto que una política social sin una economía productiva, equitativa y justa no tiene viabilidad. La relación desarrollo social - mercado, propia de un mejor régimen de bienestar más apropiado para atender las necesidades del país, sigue siendo parte de las asignaturas pendientes.

Al igual que el país, Guanajuato está partido, pues la mitad de sus habitantes no tienen los satisfactores mínimos para vivir con dignidad. Los derechos sociales de ese segmento están vulnerados.

El grado de organización de la sociedad civil es endeble, lo mismo que el tejido social. Se tiene que hacer algo diferente para provocar cambios con mayor velocidad y aumenten las capacidades de la población para que logren mejores estándares de vida.

En el terreno del sistema de bienestar social, un elemento que ayudaría es leer críticamente la historia reciente para impulsar una política social más estructurada, mejor pensada y más compartida. De ninguna forma sería una solución aislada o mágica pero aún en el escenario de una transformación económica favorable, se requiere de una política social local distinta que tuviera, cuando menos, las siguientes características:

- 1) Un sustento sólido, proporcionado por estudios sobre el bienestar social en Guanajuato, que reconociera sin ambigüedades las particularidades de la realidad guanajuatense, como el de la pobreza y el alto índice de marginación, la desigualdad regional, la migración, la calidad educativa y los bajos índices de escolaridad media y media superior, el trabajo precario, el embarazo adolescente, los hogares de jefatura femenina, el envejecimiento de la población y la desigualdad en el ingreso, entre otros.

Se requiere la creación de un dispositivo institucional de alta calidad y autónomo, que puede ser impulsado desde algunas universidades del estado de Guanajuato para garantizar tanto los diagnósticos como las mediciones, seguimiento y evaluaciones del desarrollo social local

La Ley de Desarrollo Social para Guanajuato, ahora congelada en el Congreso local, prevé una contraparte local del Instituto de Evaluación del Desarrollo que junto con otras estructuras previstas en la Ley proporcionaría una infraestructura adecuada para la retroalimentación intelectual local.

- 2) El diseño y la operación de una política social desde el enfoque de derechos ciudadanos, que tendría cuatro vertientes.

La primera, entiende a la participación no como prerrogativa estatal que la puede compartir o no con la ciudadanía. Implica la comunicación clara de los

mecanismos y los medios para hacerla posible, no sólo considerarla como práctica discursiva. Tendría como contraparte el reconocimiento de la ciudadanía *realmente existente* que puede derivar en una organización ciudadana más fuerte, con capacidad de proponer su propia postura frente y no necesariamente en contra del Estado.

Segunda, el aseguramiento de que en las instancias formales de planeación regional y estatal, el papel de la ciudadanía no es de mera consulta ni de opinión sino, como ha sido en alguna parte del período narrado, de decisión formal sobre los destinos y montos de los presupuestos. Esto pasa por modificar la concepción de la elección de representantes ciudadanos y establecer los medios concretos para sea posible.

Tercera, reconocer la experiencia y capacidad de los organismos de la sociedad civil en la atención de determinados problemas de las comunidades, no como argumento para que el Estado omita su responsabilidad social sino como una colaboración horizontal del gobierno y las organizaciones frente a los problemas sociales comunes.

Cuarta, la aceptación de que los derechos sociales son prerrogativas ciudadanas y no concesión paternalista del gobierno, que más o menos, dependiendo de su compromiso social, favorece a determinados grupos y no a otros. Hay una relación estrecha entre el enfoque de capacidades en el combate a la pobreza, en el contexto de una política social con objetivos más amplios, y la participación y organización de la población.

- 3) El vínculo, desde las realidades locales, de los esfuerzos federales y estatales en una política social que articule inteligentemente la tendencia universal, la focalizada y que contenga líneas transversales relacionadas con la equidad de género.

A pesar de los esfuerzos y las acciones operadas desde las delegaciones federales, sigue prevaleciendo una lógica centralista de la política social que debe ser adecuada y reorientada desde el municipio y el estado. Dificultades existen para que esto se concrete, como la madurez y la capacidad necesaria de las instituciones locales para responder con eficiencia y calidad a los retos del desarrollo, sin embargo, la lógica de los derechos ciudadanos implica considerar el punto de vista de las comunidades para lograr un verdadero desarrollo local, que incorpore los deseos y aspiraciones de las poblaciones concretas. La relación interinstitucional en los tres órdenes de gobierno, debe partir de la lógica territorial dada por la población que se asienta en una comunidad, en una región y no sólo desde la racionalidad de los organismos públicos.

En este vínculo de lo local con lo federal, bajo una misma mirada deben coexistir dos lógicas que se relacionen adecuadamente: la visión universalista y la focalización. Las instituciones y programas locales responsables de la operación de la política social, deben seguir el diseño, provisión, regulación, y financiamiento bajo los principios de universalidad, solidaridad (distribución progresiva de los costos y acceso a los servicios sin estar ligadas a las contribuciones) y eficiencia (Ordoñez 2002:297). La orientación universalista de las instituciones educativas, de salud y en general de seguridad social no implica la ausencia de programas focalizados o sectorizados como el FIDEPO y el antiguo FIDER.

Ambas modalidades son necesarias para el acceso a niveles mínimos de bienestar con criterios de equidad, entre ellos el de género cuyo enfoque no ha sido aplicado adecuadamente, en parte por la debilidad de interlocución del órgano estatal con el resto de las dependencias y organismos.

En particular, el sistema para el desarrollo estatal que la propia ley

contempla podría ser el órgano especializado que junto con las instancias gubernamentales y de la sociedad, local y nacional, diseñaran las estrategias de atención a los problemas urgentes e importantes. Uno, que por peso propio posee ambas características y tendría que ser atendido por una estrategia de mayor envergadura es el de la migración, que bien valdría la pena que en dicha estrategia se contemplara un Instituto como cabeza de sector.

- 4) La estabilidad política que garantice condiciones mínimas de gobernabilidad, es condición necesaria pero insuficiente. Si durante la primera parte de la década de los noventa este elemento pesó negativamente para que el gobierno pudiera obrar de forma efectiva, la condición de partido virtualmente único que priva desde 1997 le ha dado un margen de maniobra poco aprovechado. Más bien ha sido un peso negativo para la formulación de políticas públicas consensadas pues el proyecto social ha podido ser implantado sin mayor oposición o punto de vista divergente.

La estabilidad política como elemento de gobernabilidad se vuelve más importante en la medida que la institucionalización del bienestar social es menor. Con Kliksberg (2005:4) se acepta que la institucionalización se relaciona con "el conjunto de reglas formales e informales y sus mecanismos de ejecución que inciden sobre el comportamiento de los individuos y las organizaciones de una sociedad. Entre las formales se hallan las constituciones, leyes, regulaciones, contratos y entre las informales están la ética, la confianza, los preceptos religiosos y otros códigos implícitos".

En este sentido entre menos se encuentre asentado en la ley los procesos públicos que norman las instituciones y acciones sociales, la discrecionalidad se hará más patente.

Más aún, una cierta estabilidad producto de la verticalidad de las decisiones no es un valor en sí, en la medida que para las sociedades democráticas se requiere el dinamismo una ciudadanía activa, participativa y organizada que sirva como contrapeso del estado hegemónico, entendido como aparato institucionalizado.

El dinamismo de las sociedades democráticas se cifra en pesos y contrapesos, en el logro de "estabilidades" momentáneas que son sacudidas por movimientos sociales y organismos cívicos y sociales, sobre todo cuando hay una decisión desde la esfera pública que no fue consensuada y que a juicio de la sociedad civil realmente existente es contraria a sus intereses.

La mayor garantía, no absoluta pues siempre hay un margen de maniobra para los gobiernos en turno, que puede asegurar una política social transexenal, es una sociedad civil organizada vinculada a un sistema público efectivo que garantice la institucionalización de los derechos sociales. El carácter de público no lo da sólo la potestad gubernamental de tomar las decisiones que considere convenientes sino lo da el carácter societal del proyecto.

Guardando la natural distancia con el término, se puede sostener que la política social debe ser de *Estado*, no del partido en el poder, no de los partidos políticos, no de la burocracia; tampoco sexenal, ni con quiebres tan desgastantes como lo ha sido hasta el momento en Guanajuato.

- 5) Los actores individuales y grupales que han tenido decisión sobre la política social no han tenido dentro de su repertorio político técnico los atributos necesarios para impulsar programas innovatorios y de la calidad indispensable para atender los graves problemas sociales de la entidad. Si se revisan los perfiles de los responsables de la política social, se encontrará

que provienen de lugares sociales y trayectorias diversas, poco relacionadas con la materia de gobierno que les compete y su elección obedece a factores como alianzas electorales o compromisos políticos.

La gestión pública, en cualquiera de sus expresiones no es sólo un asunto de competencia técnica, pero sí pasa por ella. La capacidad de comprender lo que sucede y de liderar procesos y personas en función de un proyecto basado en el aumento de capacidades, democrático, participativo, incluyente e informado requiere un *habitus* en la misma frecuencia.

Guanajuato no está en posibilidad de dar otra oportunidad para que se aprenda lo elemental desde el cargo de responsable de la política social. Este asunto que se vincula estrechamente con la capacidad de interlocución con el órgano experto evaluador.

- 6^a Se requieren modificaciones en la arquitectura para el desarrollo social que promueva una efectiva coordinación vertical y horizontal y que sea soportada por una legislación adecuada. Este es el punto central cuando se habla de buscar la institucionalización de los derechos sociales de tal forma que aparezcan como parte nuclear de la Constitución del Estado de Guanajuato.

Por una parte se encuentra la instancia rectora del desarrollo, que en el caso de Guanajuato está planteado que sea la Secretaría de Desarrollo Social pero también se deben vincular la estructura municipal, los comités de planeación sectoriales y regionales y los organismos de la sociedad civil. Así mismo intervienen los órganos federales y las instituciones internacionales y se suman el resto de las instituciones estatales, como las de salud, educación, de la mujer, asistencia social, economía, finanzas y vivienda.

De ahí que se deba adecuar y construir un sistema para el desarrollo social

de Guanajuato que se diseñe bajo una lógica más integral, más sistémica y de acuerdo a los principios de una nueva política social, formalizada legalmente. El acomodo organizativo es sólo un medio situado históricamente y este medio está construido bajo una lógica que ya ha sido superada por la propia realidad social.

Esta investigación sobre la reconstrucción de la política social en Guanajuato ha arrojado información útil para abonar al conocimiento cualitativo de los problemas sociales en la entidad y se suma a los pocos trabajos relacionados con la pobreza y el desarrollo social local de escala estatal.

Por el mismo recorte del problema, la investigación es de índole genérica y se detiene poco en la profundización tanto de etapas específicas como de programas y acciones regionales que sólo fueron tocados de manera tangencial.

Para futuros trabajos queda el reto de analizar el gasto social contra los resultados obtenidos o una reflexión sobre los actores colectivos que a primera vista no han tenido un papel relevante en la estructuración de una política social cuya gestión ha sido más bien atribuible en esta investigación a un asunto de las élites en el poder.

Cuatro de las excepciones a esta afirmación que deben explorados con mayor detalle son: 1) la experiencia de Desarrollo Rural de Guanajuato A.C. como un organismo de la sociedad civil a quien se le encomienda un trabajo educativo y de desarrollo con el campesinado en buena parte del territorio rural del estado; 2) el movimiento feminista con presencia tal que es un contrapeso real para los grupos conservadores de la entidad en materia de salud sexual y reproductiva y con capacidad fuerte de interlocución frente al gobierno para la determinación de las políticas públicas ;3) la formación de una red de organizaciones de la sociedad civil, que al inicio de la presente década tuvo capacidad para detener una

legislación sobre Instituciones de Asistencia Privada lesiva a sus intereses y 4) el movimiento urbano – territorial, oscilante en estas dos últimas décadas pero cuyo empuje ha sido evidente en determinados momentos de la vida política.

Sería conveniente que colegas investigadores e investigadoras pudieran impulsar estudios relacionados con la política social en otros estados de la República y así se pudieran establecer comparaciones, divergencias y elementos de contraste. De este modo la investigación que ahora se presenta podría tener un espejo donde mirar contradicciones, aportes y limitaciones.

Parece ser que cuando se habla de escala local se identifica exclusivamente con el municipio y queda de lado la dimensión estatal, que a fin de cuentas es la única que donde se pueden articular más congruentemente políticas inter municipales con sustento legal.

Epílogo.

El período de la investigación tuvo como fecha límite el año 2003 y sólo cuando lo ameritaba se transgredió el límite por considerarlo imprescindible para completar alguna idea o verificar cierta tendencia.

Para concluir, se presentarán algunos comentarios sobre lo que ha ocurrido en relación a la política social frente a la pobreza del 2004 a los primeros meses del 2006, que es el último tramo del período de Juan Carlos Romero Hicks. Hablaré en primera persona para incorporar con más libertad las impresiones que tengo al respecto y también con el propósito de ofrecer mis reflexiones personales surgidas de la participación directa en una parte del proceso de evaluación y planeación de la política social.

En principio, no hay una modificación manifiesta con respecto a lo ya señalado del primer trienio sobre el control de la participación, a la inversión en infraestructura

como eje del desarrollo social y a la dependencia de la estrategia federal. Contigo, al bajo perfil con respecto a su tarea social de los tomadores de decisiones en el primer nivel de gobierno y a la escasa creatividad en el diseño de nuevos programas en el combate a la pobreza. Durante el período han cobrado más importancia la migración y el monto de las remesas, de modo que para el año de 2006 se espera un aumento del 20%, es decir, que los ingresos por este rubro alcanzarán los 1,500 millones de dólares.

Sin embargo hay un elemento nuevo que bien aprovechado puede hacer posible una nueva generación más pertinente de política social en Guanajuato, el documento Plan Estatal de Desarrollo 2005 -2030 que contiene un diagnóstico más preciso, realista y fundamentado; incorpora con fuerza problemas no considerados con anterioridad y propone una prospectiva más global y de mayor alcance. En cuanto a la calidad del documento es inobjetable el avance, sin embargo, por razones que se explicarán no así el proceso que lo origina.

La Ley de Planeación del estado de Guanajuato obliga, en el penúltimo año de gobierno realizar una evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y actualizarlo, considerando un horizonte de 25 años.

Según el gobierno estatal "la actualización del Plan Estatal de Desarrollo es producto de la consulta a diversos sectores sociales, políticos y económicos, expertos técnicos y diversas instituciones que fuera de la representación del COPLADEG participaron en diferentes foros aportando sus ideas y propuestas sobre los escenarios futuros y las acciones a desarrollar en los distintos temas" (Gobierno de Guanajuato 2006:9). El procedimiento seguido fue el siguiente:

1. Definición y validación del proceso por parte del Comité Técnico de la COPLADEG y nombramiento de una comisión de seguimiento.

2. Integración de diagnósticos por parte de las dependencias del ejecutivo de acuerdo a los ejes definidos, entre ellos el de desarrollo social.
3. Análisis y definición de escenarios, en distintos foros donde se recogieron las aportaciones de especialistas.
4. Realización de foros para cada tema estratégico en los que participaron los distintos órganos del COLPADEG (consejos regionales, consejos sectoriales y consejos especiales) así como instituciones de educación superior, cámaras, colegios y asociaciones.
5. Redacción del Plan de Desarrollo 2005 – 2025.

En lo concerniente al proceso relacionado con el tema social hubo serias deficiencias, sobre todo en la elaboración y entrega de los insumos que podrían haber elevado la calidad de las reflexiones y en el grado de participación y representación de la diversidad ideológica que caracteriza a la sociedad guanajuatense.

Primero, los representantes ciudadanos son elegidos por el gobernador y por los su equipo inmediato. La participación ciudadana se ve empañada porque se eliminan las opiniones no cómodas para el gobierno. Aún así, una parte de las personas que componen el COPLADEG cubren un perfil adecuado para la tarea. Para la formulación del Plan 2000 – 2025 participó activamente el grupo ciudadano, pero para la formulación del Plan 2005 – 2030, si hubo grupo ciudadano fue distinto al primero pues hubo elementos no considerados para esta segunda etapa.

Segundo, los diagnósticos realizados, algunos de excelente manufactura como por ejemplo el de la salud, se dieron a conocer a los participantes durante la realización del foro, en una exposición que por el mismo diseño gubernamental del

mecanismo no cubrió el propósito de dotar de una sólida base analítica común.

Tercero, el escenario negativo, el probable y el optimista a los que alude el punto no. 3, fueron prácticamente inexistentes pues no se realizaron, lo que convirtió el ejercicio de planeación estratégica en una lluvia de ideas muy generales.

Cuarto, la participación de la sociedad civil fue mucho menor de la esperada. Se redujo el número de mesas de discusión por la escasa asistencia y la composición de algunas mesas fue paritaria entre funcionarios y miembros de la sociedad civil.

Quinto, debido a los problemas anteriores de logística y organización, lo que se recogió en las mesas de discusión durante el foro fueron ideas muy generales que representaron un gran problema para los redactores quienes les dieron un cuerpo y consistencia no derivada necesariamente de las mismas mesas.

Aún así, si se analiza el documento final de diagnóstico social, se observará una estructura completa compuesta por: 1) el estado actual de los problemas de población, entre ello el de la migración internacional, 2) los grupos en situación de vulnerabilidad: niños y adolescentes, jóvenes, adultos mayores, mujeres, personas con capacidades diferentes e indígenas y 3) por primera vez se incluye como tema central el tema del empobrecimiento desde los enfoques del desarrollo humano, la pobreza y la marginación.

En la parte de las líneas estratégicas sociales aparecen los temas de reordenamiento territorial, impulso de una política social (asunto también inédito), desarrollo sustentable urbano y rural, vivienda, equidad de género, población, economía local y migración.

La línea estratégica 2 es la que se ocupa de la política social y está formulada del siguiente modo: "Impulso de una política social en coordinación con los tres

órdenes de gobierno y la sociedad” (Gobierno de Guanajuato 2006:23).

Los objetivos asociados a esta línea son:

- Fortalecer y dar continuidad a los proyectos y programas sociales con énfasis en el combate a la pobreza.
- Estimular la participación ciudadana en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política social.
- Fortalecer la participación del COPLADEG y los COPLADEMS en las políticas sociales estatales y municipales respectivamente.
- Fortalecer las instituciones municipales encargadas de la política social.
- Coordinar y evaluar la política social en los ámbitos estatal y municipal.

Los avances en la incorporación explícita en los Programas de Gobierno del deseo de formular una política social y el énfasis en pretender la atención a los problemas de la pobreza, sin duda es un avance extraordinario y confirma lo que se ha venido sosteniendo a lo largo de este trabajo de investigación sobre la necesidad de integrarlos al proceso de planeación.

Quizá convendría, antes de diseñarla, definir qué se entiende por política social pues en la misma presentación pareciera que los problemas de vivienda, de la mujer, de la economía local y de la migración son temas paralelos y no parte importante del contenido mismo de la política social.

Como se ha reiterado, son varios los factores que concurren para determinar la política social en el estado de Guanajuato y el Plan de Desarrollo 2005 – 2030 es un buen avance que ojalá el siguiente gobierno y la sociedad misma lo retomem con la importancia que su misma naturaleza lo demanda.

Finalmente, deseo señalar que este trabajo de investigación tuvo como punto de

partida la indignación al sentir y observar las condiciones de vida de personas concretas y muy queridas de las rancherías y las colonias de Los Sauces, del Refugio, de San Francisco, de Agua Azul, de Las Joyas y de muchas partes del Estado de Guanajuato, que contrastan con el triunfalismo, la mentira y la falta de ética con que se ha conducido buena parte de la clase política gobernante.

A la finalidad académica, que fue la reconstrucción de la política social para el combate a la pobreza en Guanajuato, se le superpone un deseo mayor y más profundo: la terca utopía de construir un mundo más justo, más habitable y más humano, en donde los ahora excluidos puedan tener una voz plenamente política, una palabra organizada escuchada y existan condiciones para el desarrollo de sus capacidades dirigidas a modificar esta realidad incomprensiblemente excluyente por otra, donde los adultos, hombres y mujeres, tengan empleo digno y una vida sustentable en nuestra propia tierra y los niños y las niñas vayan bien alimentados a la escuela, regresen y habiten en una vivienda digna, gocen de un ambiente familiar favorable para su crecimiento integral; se diviertan y accedan y produzcan arte y se vayan convirtiendo en ciudadanos a través de estructuras sociales más democráticas y participativas. Ese es el contexto personal donde adquiere sentido profundo esta investigación y al modo de cómo aprendimos una parte de la generación formada en los setenta, que el trabajo intelectual esté políticamente situado a favor de los condenados de la tierra.

BIBLIOGRAFIA.

- Adelantado, José (2000). Coord.
Cambios en el estado de bienestar.
Icaria-UAB. España.
- Aguilar, Alonso. (1974).
Capitalismo, mercado interno y acumulación de capital.
Nuestro Tiempo. México.
- Aguirre, Rodolfo y Román, Ignacio (2002).
México. Veinte años de política económica. ITESO, SIMORELOS, SAPRIN. CD,
Guadalajara, México.
- Arteaga, Carlos y Solís, Silvia. (2001)
La política social en la transición.
UNAM y Plaza y Valdés. México.
- Azaís, Christian (1998).
Dinámica Territorial, localización y sistemas productivos locales, en C. Alba et al, Las regiones ante la globalización,
México, CEMCA Colegio de México.
- Banco de México (2005).
Informe Anual 1994 del Banco de México. Abril del 2005.
México.
- Barba, C. y Valencia E. (2000)
Modelos de política social mexicana y combate a la pobreza. Versión en CD.
- Beck, Ulrich. (2000)
Un nuevo mundo feliz .
Paidós., Buenos Aires.
- Bitar, Miguel (2002).
La relación entre gobierno local-sociedad civil-territorio: Condición de la equidad y racionalidad de las políticas .
Multicopiado, Argentina.
- Boltvinik, Julio et al (1997)
Mapa de pobreza del Estado de Guanajuato.
Marzo de 1997. Fotocopia s/ed.
- Boltvinik, Julio y Hernández, Enrique (1999).
Pobreza y distribución del ingreso en México.
Siglo XXI. México.
- Boltvinik, Julio (2002)
Verdad oficial y verdad técnica. Columna: Economía Moral. La Jornada. Agosto 16 del 2002.
- Boyer, Robert (2000).
The french welfare. An institutional and historical analysis in european perspective.
CEMPREMAP, Paris..

- Bourdieu, Pierre et al (1985)
Respuestas. Por una antropología reflexiva.
Grijalbo, México.
- Bourdieu, Pierre (1997)
Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción.
Anagrama, México.
- Cabrera, Araceli. (2000)
Apuntes sobre Ubicación de la Dirección General de Fortalecimiento Municipal en la
Administración
Pública Estatal. Policopiado.
- Calderón, Fernando. (2002)
La reforma de la política. Deliberación y desarrollo.
Nueva Sociedad, Caracas.
- Centro de Desarrollo Humano A.C y Desarrollo Rural de Guanajuato A.C. CODEREG (2000)
FIDEPO. Sistematización del proceso del programa de Desarrollo Integral para las
Colonias Urbanas Marginadas del Estado de Guanajuato.
- Centro de Desarrollo Humano A.C. (2001).
Propuestas de Política Social, a partir de los objetivos de gobierno. Participación
Ciudadana. Revista del Centro de Desarrollo Humano.
Guanajuato. Guanajuato.
- Cisneros, Armando (2001).
Crítica de los movimientos sociales. Debate sobre la modernidad, la democracia y la igualdad
social.
UAM, México.
- Coordinadora de Desarrollo Social de Guanajuato. (CODEREG) (1997).
Política Social del Estado de Guanajuato.
Guanajuato.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994).
El Programa Nacional de Solidaridad.
FCE, México.
- CONAPO 2000.
Índices de marginación. Colección: índices sociodemográficos.
México.
- COPLADEG, 2005.
Actualización del Plan Estatal de Desarrollo. Foro de prospectiva sobre el desarrollo social.
Guanajuato, 2005.
- Cordera, Rolando y Tello, Carlos. Compiladores (1984)
La desigualdad en México.
Siglo XXI, México.

- Cortés, Fernando. et al. (2002)
Características y evolución de la pobreza en México durante la última década del s. XX
Documentos de investigación no. 2. SEDESOL. México.
- Cortina, Adela (1997).
Ciudadanos del mundo.
Alianza editorial, Madrid, España.
- Crozier, M. y Friedeberg, E. (1990)
El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva,
Alianza ed. México,.
- Damián, Araceli y Boltvinik, J (2000).
Demografía y Pobreza.
UIA León, apuntes de clase. Multicopiado.
- Delgado, Alvaro (2003)
El Yunque: la ultraderecha al poder.
Plaza Janés. México.
- Dehouve, Daniele 2001.
Ensayo de geopolítica indígena. Los municipios tlapanecos.
CIESAS, CEMCA- Porrúa. México.
- Dussel, Enrique (2000)
El tratado de libre comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México.
CEPAL, ONU.
- Enríquez, Rocío. (2002).
Mujer, Trabajo y pobreza.
Tesis doctoral no publicada.
CIESAS.
- Esping-Andersen, Gosta (1999).
Fundamentos sociales de las economías post industriales.
Ariel, Barcelona, España.
- Fierro, Cecilia (1999).
La gestión: una perspectiva para el análisis de procesos de innovación educativa en Hernández,
Rogelio. Antología de gestión e innovación educativa.
SEG, UIA León. México.
- Flores de la Peña, Horacio (1992).
México: experiencias y perspectivas de desarrollo en México y los cambios de nuestro tiempo.
Coloquio de Invierno.
UNAM, CONACULTA, FCE. México.
- Flores , Govela y Román. (2003).
Estrategias de desarrollo y política económica en Jalisco. Las décadas del ajuste estructural.
Multicopiado.

- Gadsden, Carlos y Lucas, Antonio (1993).
Participación y autogestión en la democracia.
Guanajuato, México.
- Gallardo, Rigoberto y Osorio, Joaquín (coord).(1998-1).
Los rostros de la pobreza. *El debate*. Tomo I.
SEUIA-ITESO. México.
- Gallardo, Rigoberto y Osorio, Joaquín (coord).(1998-2).
Los rostros de la pobreza. *El debate*. Tomo II.
SEUIA-ITESO. México.
- Gallardo, Rigoberto, Osorio, J. y Gendreau, M.(coord) (2000).
Los rostros de la pobreza. *El debate*. Tomo III.
SEUIA-ITESO. México, 2000.
- Giugale, Marcelo M. et al (2000)
Mexico a comprehensive development agenda.
The World Bank. USA.
- García, Brígida (1998)
Dinámica familiar, pobreza y calidad de vida en Schmuckler, B (coord). Familias y relaciones de género en transformación.
Population, Council. Edamex.
- Gobierno del Estado de Guanajuato (2000).
Política Económica 1996-2000. Compendio de Planes, Políticas y Programas de Guanajuato. CD.
- Gobierno del Estado de Guanajuato (2000)
Memoria 1995 – 2000 del Gobierno del Estado. CD.
- Gobierno del Estado de Guanajuato y Tecnológico de Monterrey (1995)
Guanajuato Siglo XXI. Tomos I, II y III Monterrey.
México.
- Gobierno del Estado de Guanajuato, 2001.
Plan Estatal de Desarrollo 2025.
México. CD.
- Gobierno del Estado de Guanajuato, 2005.
Programa Estatal de Población.
México.
- Gobierno del Estado de Guanajuato, 2006.
Plan Estatal de Desarrollo 2030. Tomo I y II.
México.
- Gobierno del Estado de Guanajuato. Congreso del Estado (1991).
Guanajuato en voz de su Gobernadores. Compilación de Informes de Gobierno. Tomo IV.
México.

- Gobierno del Estado de Guanajuato (1992 – 1994)
Informes de Gobierno en el Estado de Guanajuato. Período de Carlos Medina.
México.
- Gobierno del Estado de Guanajuato (1996 – 2000)
Informes de Gobierno en el Estado de Guanajuato. Período de Vicente Fox.
México.
- Gobierno del Estado de Guanajuato (2001 – 2003)
Informes de Gobierno en el Estado de Guanajuato. Período de Juan Carlos Romero Hicks.
México.
- Gobierno del Estado de Guanajuato, 2000.
Memoria 1995- 2000. CD.
México.
- Gobierno Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. (1989).
Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994.
México.
- Gobierno Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. (1995).
Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000.
México.
- Gobierno Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. (2001).
Plan Nacional de Desarrollo 2001– 2006.
México.
- Gobierno Federal. (1982-1988).
Informes de Gobierno.
México.
- Gobierno Federal. (1988-1994).
Informes de Gobierno.
México.
- Gobierno Federal. (1994-2000).
Informes de Gobierno.
México.
- Gobierno Federal. (2000-2003).
Informes de Gobierno.
México.
- González de la Rocha, Mercedes (1994).
The resources of the poverty. Women and survival in a mexican city.
Basil Blackwell
Oxford.
- González de la Rocha, M; Escobar, A. (2000)
Recursos y activos de los pobres urbanos Género, familia y trabajo .
CIESAS, Multicopiado.

Grupo Interdisciplinario para una estrategia de combate a la pobreza en Jalisco .(2000)
Propuestas para una estrategia de política social para el combate a la pobreza en Jalisco.
Gobierno Estado de Jalisco.

Habermas, Jürgen (1991).
Conciencia moral y acción comunicativa.
Península. Barcelona, España.

Habermas, Jürgen.(1999)
La inclusión del otro.
Paidós, Barcelona..

Herrasti, Ma. Luisa y Zamora, G. (2002).
Ayuntamiento, política social y desarrollo local
Península. Barcelona, España.
Multicopiado.

INEGI (1990).
Censo nacional.
México.

INEGI (2000).
Censo nacional.
México.

INEGI (1994).
Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares.
México.

INEGI (1996).
Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares.
México.

INEGI (1998).
Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares.
México.

INEGI (2004)
Sistema de Cuentas Nacionales de México.
México.

Jusidman, Clara (1996).
La política social en Europa.
Porrúa. México.

Kymlicka ,W y Norman, W.
El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente de la teoría de la ciudadanía en
revista La Política #3: Ciudadanía, el debate contemporáneo, Barcelona.

Kliksberg, Bernardo (1997)
Pobreza, un tema impostergable.
FCE, PNUD, México.

- Kliksberg, Bernardo (1998)
Capital Social y Cultura. Claves olvidadas del desarrollo.
Ponencia presentada en la Asamblea del BID en Cartagena, Colombia.
- Laurell, Asa Cristina (1996).
Hacia una política social alternativa.
IERD y Fundación Friedrich Ebert, México.
- Lechner, Norbert (2002)
Las sombras del mañana.
Santiago de Chile, Lom.
- Marshall, TH (1963).
Class, Citizenship and Social Development.
Greenwood press, Connecticut, EEUU.
- Medina, Carlos.
Ahora es cuándo.
Océano, México. 2004.
- Mora, Arturo (1992)
Los movimientos sociales en Guanajuato.
Revista Entorno, 1992.
- Morín, Edgar (1999).
Los siete saberes necesarios para la educación del futuro.
UNESCO, París, Francia.
- Morales, Maribel y Romero, Martín (1999).
Indíces de desarrollo humano, de pobreza rural y de pobreza urbana.
IMPLAN, León, Guanajuato.
- Mouffe, Chantal (1999).
El retorno a lo político.
Paidós, Madrid.
- Murilo de Carvalho, J (1995).
Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil
FCE, México.
- Naussbaum, Martha y Sen, Amartya (comp.) (1998).
La calidad de vida.
The United Nations University y FCE.
- Padilla, Enrique (1974).
Desarrollo con pobreza.
Siglo XXI, México.
- Oliveira, Orlandina de (1998)
Familias y relaciones de género en Schmuckler, B (coord) . Familias y relaciones de género en transformación.
Population, Council. Edamex.

- Olivé, León. (1999)
Razón y sociedad.
Biblioteca de Ética, Filosofía del derecho y Política. Fontamara, México.
- Ordoñez, Gerardo. (2001)
La política social y el combate a la pobreza. Tesis de doctorado.
Universidad Complutense. Madrid, España.
- Ortega, Laura y Ortega, Margarita (2005).
Medición del Desarrollo en Guanajuato .
Universidad Iberoamericana León. México.
- Ortiz, Martín. (1992)
¿Quién gobierna León?
Revista Entorno. UIA León.
- Pérez Baltodano, A. (1997).
Globalización, ciudadanía y política social en AL.
Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- Phillips, Anne (1999)
Género y Teoría Democrática.
Siglo XXI, México,.
- Philos A.C. (a) (1997)
Desarrollo Social. Definición de la Política Social en Guanajuato.
México.
- Philos A.C. (b) (1997)
Desarrollo regional, política social y planeación.
México.
- PNUD. 1997.
Informe sobre Desarrollo Humano.
Madrid, España.
- PNUD. (2003).
Informe sobre Desarrollo Humano para México 2002.
México.
- PNUD. (2004).
La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas.
Buenos Aires, Argentina.
- PNUD. (2005).
Informe sobre Desarrollo Humano para México 2004.
México.
- Pozos F. Y Román, I, (2003).
Hacia una nueva política social integral para combatir la pobreza en Jalisco.
Multicopiado.

Preciado, J; Bazdresch, M y Alonso, J. (2000).

Política, región y municipio. Estrategias, criterios y acciones para el combate a la pobreza.
Multicopiado.

Preciado, Jaime et al. (2003)

La región ha muerto ¿viva el regionalismo? En J. Preciado, Territorio, actores y poder.
U de G, UAY.

Procacci, Giovanna (1999)

“Ciudadanos pobres. La ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar”, en García, S. Y S.
Lukes: Ciudadanía, justicia social y participación.
Siglo XXI, Madrid.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2003)

Hacia una estrategia de participación ciudadana para la superación de la pobreza en Jalisco.
Multicopiado.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2003)

Organizaciones cívicas, democracia y sistema político en Azis, Alberto, México al inicio del siglo XXI.
Porrúa CIESAS.

Raczynski, Dagmar (2002)

Equidad, inversión social y pobreza, ponencia presentada en el Seminario Perspectivas
Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, MIDEPLAN –
CEPAL, 23- 24 de mayo de 2002.

Riquer, Florinda (2001)

Mujer, género y pobreza en Los rostros de la pobreza. El debate. Tomo II. Gallardo, R. y
Osorio, J. (coord.).
SEUIA ITESO, Limusa. México.

Salama, Pierre (1999)

Riqueza y pobreza en América Latina.
FCE, U de G, México.

Salama, Pierre. (1999).

Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas políticas económicas. U de G-
FCE. México.

Schteingart, Marta (1999).

Políticas sociales para los pobres en América Latina.
Porrúa. México.

Salinas, Edmar. (2004)

La transición de la economía mexicana 1982 – 2000.

Ponencia presentada en la III Conferencia Internacional de la Red de Estudios sobre el
Desarrollo Celso Furtado.

Secretaría de Educación de Guanajuato. Gobierno de Guanajuato (1996)

Así Guía. Colección Así Educa Guanajuato No. 1. México.

Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Gobierno de Guanajuato (2001)
Programa Sectorial Social y Humano. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1993
Informe de Ejecución 1993. Plan Nacional de Desarrollo. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1999
Informe de Ejecución 1999. Plan Nacional de Desarrollo. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2003.
Informe de Ejecución 2003. Plan Nacional de Desarrollo. México.

SEDESOL (1993).
Conferencia de México sobre desarrollo y pobreza. Memoria.

SEDESOL. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. (2002)
Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar.
México.

SEDESOL (2000).
La Política Social del Gobierno de México. Resultados 1995-2000 y retos futuros.
México.

SEDESOL (1999).
Programa de Educación, Salud y Alimentación: orientaciones y componentes. Más Oportunidades para las familias pobres.
México.

Sen, Amartya (1992).
"Sobre conceptos y medidas de pobreza"
Revista Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992.

Sen, Amartya (1998).
"Teorías del desarrollo en el siglo XXI" en L. Emerij y J. Nuñez Arco (comp.), El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI.
BID Washington, EEUU.

Sen, Amartya (1997)
Capital Humano y Capacidades Humanas
Revista World Development no. 25.

Sen, Amartya (2002)
How to Judge Globalism, en *The American Prospect*, Invierno 2002, pp. A2-A6
Traducción del inglés: Ilán Semo.

Snayder, Richard (2002)
Politics after neoliberalism: deregulation in Mexico.
Cambridge University. New York, USA.

Stiglitz, Joseph (2002).
El malestar de la globalización.
Taurus, Madrid, España.

- Székely, Miguel (2002)
Hacia una nueva generación de política social.
Cuadernos de Desarrollo Humano 2. Secretaría de Desarrollo Social. México.
- Taylor S.J y Bogdan,R. (1996)
Introducción a los métodos cualitativos de investigación.
Paidós. España, 1996.
- Tuirán, Rodolfo (2001).
- Estructura familiar y trayectorias de vida en México, en Procesos sociales, Población y Familia.
Gómez C (comp).
FLACSO, México.
- Unda Gutiérrez Mónica (2003).
Compendio de política económica de México. 1980 – 2000.
ITESO COECYT. México.
- Valencia, Guadalupe (1998).
Guanajuato. Sociedad, Economía, política y cultura.
Biblioteca de las entidades federativas.
CIIICH, UNAM. México.
- Valencia, Enrique y Aguirre, Rodolfo (1998).
Discursos, acciones y controversias de la política social gubernamental frente a la pobreza en Los rostros de la pobreza. Tomo I.
ITESO– UIA. México.
- Valencia, Enrique y Gendreau, M.(coord) (2000).
Los dilemas de la política social.
SEUIA-ITESO , U. de G. , México.
- Valencia, Enrique *et al* (2000).
Los Dilemas de la Política Social.
U de G. ITESO. UIA. México.
- Valencia, Enrique (2005)
La Política Social de Vicente Fox.
Documento policopiado, Guadalajara, México.
- Vergara, Juan (1993)
¿Un México nuevo?
Centro Tata Vasco. 1994.
- Villarreal Magdalena et al. (2000).
Hacia una estrategia de atención a la Pobreza rural en Jalisco
CIESAS. Multicopiado.
- Villar, Alejandro (2000).
Articulación en la implementación de políticas sociales municipales: tres estudios de caso.
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Multicopiado.

Wallerstein, Immanuel (1999)

El legado de la sociología, la promesa de la ciencia social.

UNESCO, Nueva Sociedad Caracas,. Editores Briceño, Roberto y Sonntang, Heinz.

Weber, Max. (1978)

Ensayos sobre metodología sociológica.

Amorrortu, Argentina.

World Bank (2001)

México, a Comprehensive Development Agenda.

The World Bank, Washington D.C.

Zamudio, Francisco et al (2001).

Primer Informe sobre Desarrollo Humano para México.

UACH, México.

Zemelman, Hugo (1989)

De la Historia a la política. Siglo XXI. México.

Ziccardi, Alicia (1996).

El papel de los gobiernos municipales en las Políticas sociales: el caso de México

Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Multicopiado.

Fuentes periodísticas.

Nota sin título.

Agencia Notimex enero 26 de 1999

Nota sin título.

Periódico El Sol de León 24 de noviembre de 1992.

Nota sin título.

Periódico El Norte enero 28 de 1999.

Rechaza Fox firmar convenio con SEDESOL.

Periódico El Financiero enero 26 de 1999.

Romero, Juan Carlos.

La lucha contra la pobreza. *Periódico AM. 3 de marzo de 2002*

Romero, Juan Carlos.

Las prioridades del presupuesto. *Periódico AM. 21 de diciembre del 2003.*

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS.

CUADROS.

1. Visión general resumida de las características de los diferentes regímenes.	31
2. La reestructuración del EB: un marco de análisis	42
3. Esquema teórico utilizado.	70
4. La evolución de la pobreza 2000-2004	123
5. Estructura Financiera Convenio Único de Desarrollo. 1983.	138
6. Estructura Financiera CUD por sub regiones. 1983	138
7. Producto interno bruto de Guanajuato. 1970, 1975, 1980, 1985, 1988.	140
8. Participación porcentual en el PIB estatal por gran división de actividad económica. 1970, 1975, 1980, 1985.	140
9. Participación en el PIB estatal en la industria manufacturera	141
10. Producto Interno Bruto. Participación porcentual de Guanajuato en las actividades económicas.	189
11. Guanajuato. Distribución porcentual de la estructura sectorial del Producto Interno Bruto, 1980, 1997 y 2002	190
12. Guanajuato. Población total y grandes grupos de población 1970, 1980, 1990, 2000 y 2003	196
13. Esquema conceptual de la marginación.	197
14. Nacional. Indicadores de marginación, 1980 – 2000	198
15. Guanajuato. Indicadores de marginación, 1980 – 2000	198
16. Población total e Índice absoluto de marginación por entidad federativa, 1990	200
17. Población total e Índice absoluto de marginación por entidad federativa, 2000	201
18. Índice absoluto de marginación, cambio relativo y reducción en puntos porcentuales, por entidad federativa, 1990 y 2000	203
19. Municipios por grado de marginación, Guanajuato 2000.	205
20. Serie histórica de alfabetización, asistencia escolar y esperanza de vida en Guanajuato. 1980, 1990, 1995, 2000	206
21. Comparación del índice de pobreza humana y sus componentes. Nacional y de Guanajuato, 2000	207
22. Serie histórica comparativa de alfabetización, esperanza de vida al nacer y PIB per cápita. Nacional y Guanajuato 2000, 2001, 2002 y 2003	208
23. Mortalidad por grupos específicos , Nacional y Estatal, 2003	209
24. Evolución de la mortalidad infantil en Guanajuato 2000 – 2003	209
25. Hogares por condición de pobreza en Guanajuato para el año 2002	210
26. Hogares por condición de pobreza en Guanajuato para el año 2002 en los municipios del noreste.	210
27. Analfabetismo y asistencia escolar en Guanajuato	219

28. Composición del Congreso estatal por número de diputados de partido. Legislaturas LI, LII, LIII, LIV y LV.	238
29. Número de diputados y diputadas 1991-1994 y 1994-1997.	274
30. Indicadores educativos fundamentales	283
31. Funciones de la Dirección de Fortalecimiento Municipal	329
32. Alcaldías y Diputaciones por partido. 1997.	333
33. Valoración sobre los factores que caracterizan las tipologías sobre política social en Guanajuato	380

GRÁFICAS.

1. Tipos ideales para el bienestar social.	36
2. Estados Unidos. Sistema de bienestar liberal individualista	37
3. Japón. Sistema de bienestar liberal paternalista.	38
4. Guanajuato. Población económicamente activa y número de puestos remunerados, 1970 y 2000	189
5. Guanajuato. Distribución porcentual de los principales sectores que estructuran el Producto Interno Bruto ¹ , 1970, 1980, 1997 y 2002.	191
6. Guanajuato. Población total y tasa de crecimiento, 1940-2003	195
7. Tendencia de los indicadores de marginación, Nacional y Estatal. 1970-2000.	199
8. Distancias de los índices absolutos de marginación con respecto al Distrito Federal por entidad federativa, 1990-2000.	204
9. Régimen de bienestar social en Guanajuato de los ochenta de acuerdo a la naturaleza e intensidad de relación entre las distintas esferas.	386
10. Régimen de bienestar social en Guanajuato a fines de los noventa de acuerdo a la naturaleza e intensidad de relación entre las distintas esferas	388